粤港澳大湾区

中国改革开放的新篇章

张思平◎著

深度解析粤港澳大湾区

发展历程、战略规划、制度创新、功能前景

助力建成国际一流的湾区和世界级城市群

中信出版集团

版权信息

书名:粤港澳大湾区：中国改革开放的新篇章

作者:张思平

ISBN:9787508698526

中信出版集团制作发行

前言

1997年香港回归祖国怀抱，中央决定在香港实行“一个国家，两种制度”“保持原有的资本主义制度和生活方式，五十年不变”，如今已经走过了2/5的不平凡路程。2017年3月，在香港回归即将20周年之际，李克强总理在政府工作报告中提出：“要推动内地与港澳深化合作，研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划，发挥港澳独特优势，提升在国家经济发展和对外开放中的地位与功能。”2017年7月1日，习近平总书记视察香港特别行政区，见证了国家有关部门与香港签署《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》。从此，粤港澳大湾区的规划和建设正式纳入国家战略。

搞好粤港澳大湾区的规划和建设意义深远，它不仅关系到香港、澳门两个特别行政区政治、经济、社会长期的繁荣稳定，关系到改革开放以来已经崛起的珠三角九城市的经济和社会的可持续发展，更是关系到未来30年乃至30年后中央对香港和澳门“一国两制”基本方针和基本制度的调整。因此，在规划和建设粤港澳大湾区的过程中，既需要对香港回归20多年来“一国两制”的经验进行总结概括，又需要对未来30年大湾区、国家乃至全球经济发展远景进行展望和谋划，更需要着眼于30年后国家对香港和澳门长远战略的构想。可以说，在中国内地现有的19个国家级新区规划中，粤港澳大湾区的意义更加深远。

粤港澳大湾区的规划和建设涉及的内容和方面很多，国家有关部门正在起草粤港澳大湾区的规划，广东省、香港和澳门等地各界人士对此进行了多方位的研究，也举办了各种各样的论坛，从不同的角度、不同的侧面为大湾区的规划和建设出谋划策，尤其是在产业合作、科技创新以及基础设施建设等方面提出了许多具体建议，这些都

是十分必要和重要的。鉴于粤港澳大湾区是由一个国家、两种制度、三个特别行政区和关税区所构成的特别区域，“一国两制”既是大湾区规划建设和发展的基本方针，也是大湾区规划建设和发展过程中需要坚持的最重要、最基本的政治、经济、社会、文化制度，还是影响大湾区规划建设和发展的性质、方向、功能的最重要的制度因素。从一定的意义来讲，规划建设好大湾区的最核心的制度保障就是处理“一国两制”的关系。因此，本书在“一国两制”的前提下，探讨粤港澳大湾区未来的方向、功能和前景，以及如何从制度、体制、机制、管理和政策创新的角度，发挥粤港澳大湾区的制度优势，真正实现把粤港澳大湾区建成全球一流的经济、政治、社会、文化发达、文明的大湾区，并基于此，提出一些建设性、长远性、方向性的意见和建议，供国家有关部门参考。

鉴于本人对澳门缺乏深入研究，以及香港在粤港澳大湾区中的重要地位，本书中涉及港澳地区时，主要指香港地区。

张思平

2019年3月

第一章

粤港澳大湾区的昨天、今天和明天

珠三角（包括香港、澳门）在中国对外开放历史上具有特别重要的作用。1840年鸦片战争后香港被英国占领，在100多年的沧桑过程中，香港从一个荒芜贫瘠的小渔村，逐步发展为一个转口港，成为欧洲各国与中国开展商品贸易的枢纽。第二次世界大战后，香港的经济、社会迅速发展，成为亚洲四小龙之一和全球重要的金融中心、贸易中心、航运中心，并为邓小平同志开启的中国改革开放伟大事业做出了重要贡献。1997年7月1日我国政府对香港恢复行使主权，成立特别行政区，实行“一国两制”、港人治港、高度自治的基本国策。从此，香港的发展进入了新的历史时期。

珠三角（除了香港、澳门以外）城市群是我国近代史上经济、思想、文化最早开放的地区。1978年中国实施改革开放的伟大战略，邓小平同志决定在毗邻香港、澳门的深圳、珠海设立经济特区，并对广东省实行特殊政策，采取灵活的措施，进行市场经济体制改革的伟大试验，打开了中国对外开放的大门。从1978年中国实行改革开放起，经过10多年的建设，在香港国际化大都市的带动辐射下，深圳、珠海的特区建设取得了巨大成功，珠三角的改革开放不断地推进，经济迅速发展，与香港形成了“前店后厂”的基本格局。到20世纪90年代中期，珠三角的经济初步崛起，世界工厂的格局已经基本形成。珠三角进出口贸易占全国的1/3以上，经济总量占全国的10%左右，与长三角、京津唐一起成为带动中国经济起飞的三大地区之一。随着1997年7月1日香港回归，珠三角城市群与香港的经济发展和经济关系也进入了一个新的历史阶段。

第一节

香港回归与珠三角20年

香港回归20多年来，虽然经历了不少波折，遇到了一些困难，但总体上讲是成功的。中央政府不仅实现了“一国两制、港人治港、高度自治”的承诺，保持了香港制度的独特性，而且在香港遇到特殊困难时，还给予香港有力的帮助和支持，特别是帮助香港克服了1997年亚洲金融风暴，渡过了2003年“非典”难关，抵御了2008年全球金融危机及随后的欧债危机。其间中央政府陆续推出了放开自由行、成立香港人民币离岸中心、沪港通、深港通等一系列政策措施，与香港和澳门分别签署了“内地与港澳关于建立更紧密经贸关系的安排”（CEPA）等，保障了香港回归后的经济繁荣与稳定，原有的政治、经济、社会制度和自由、法制的生活方式基本不变，回归20多年后的香港依然保持了“东方明珠”的灿烂风采。概括说来，回归后的香港仍然保持了四个方面的基本特征。

一是香港依然是国际性的金融中心、贸易中心和航运中心。回归20多年来，香港从一个亚太区域性的国际金融中心逐步发展成为全球性的金融中心，在全球十大金融中心中仅次于纽约、伦敦，与新加坡并驾齐驱。香港股市市值由1997年回归时的3.2万亿港元，增长到2017年6月的28万亿港元。2016年，香港交易所IPO（首次公开股票发行）排名世界第一，达到251亿美元。2010—2016年，香港证券市场IPO累计超过1.5万亿美元，其中一半以上为内地企业在全球集资。2016年，香港上市公司中64%的市值属于中国内地企业。除了股票证券市场以外，香港在银行、保险、基金等方面在全球都有重要影响，全球百大跨国银行中的70%在香港有业务。在国家的大力支持下，香港成为全球最大的离岸人民币业务中心，大大提升了香港的国际金融中心地

位。香港作为亚洲的财富中心，为全球客户管理的资产多达10万亿港元。香港拥有亚太地区最活跃的保险市场，吸引了全球顶尖的保险公司。香港的基金管理规模在亚洲领先，其资产总额在2015年达到2.2万亿美元，在亚洲排名第一。香港对中国内地的直接投资20多年来一直是全球领先，2000—2015年，香港金融业占GDP（国内生产总值）的比重由12.8%上升到17.6%，成为香港重要的支柱产业[注]。

表1.1 2017年全球金融中心指数排名

城市	排名	分数
伦敦	1	780
纽约	2	756
中国香港	3	744
新加坡	4	742

数据来源：第22期全球金融中心指数。

二是香港仍然是经济高度自由、开放的地区，仍然是全球著名的自由港，在全球竞争力排名中名列前茅。香港回归20多年来，自由贸易的国际自由港政策没有变，良好的营商环境没有变，再加上健康的财政状况、高效的监管、廉洁的政府，都为经济活动提供了良好的环境。根据国际商会2015年发布的《开放市场报告》，中国香港与新加坡并列全球第一，获评最开放的经济体。到2017年，香港已经连续23年被美国传统基金会评为全球最自由经济体。根据洛桑国际管理发展学院发表的《2017年世界竞争力年报》，香港连续两年被评为全球最有竞争力的经济体。在经济繁荣的同时，20多年来中国香港的人均GDP也从回归时的2.73万美元提高到2016年的4.37万美元，远远超过同期的日本（3.89万美元）、韩国（2.75万美元）和中国台湾（2.24万美元）（见表1.2）。

表1.2 世界各经济体的人均GDP（单位：美元）

经济体	1997 年	2016 年
中国香港	27 330	43 681.1
中国澳门	17 957.9	73 187
日本	35 021.7	38 894.5
韩国	12 131.9	27 538.8
中国台湾	14 040	22 433

数据来源：世界银行。

三是香港仍然是一个高度自由、高度法治化的城市。自由、法制、人权、多元、竞争等这些在香港深入人心的观念既是香港的共同价值观念，构成了香港不可缺少的生活方式，也是香港制度的重要组成部分。香港居民的言论、新闻、出版的自由，学术研究、文化活动、结社、集会、游行、示威等方面的自由，以及人身自由、信仰自由、通信自由和通信秘密都得以受到法律的保护，香港居民在法律面前一律平等。回归20多年来，在“一国两制”的基本国策下，香港的这些价值观念基本上都得到了尊重和保护，香港人的生活方式也得以保留，香港仍然是一个高度自由和高度法治化的国际性大都市。这也是香港回归20多年来得以繁荣稳定的最重要的保障。

四是香港对中国改革开放仍然发挥着重要作用。香港回归20多年来，虽然随着内地经济的高速增长和对外开放的不断扩大，香港在中国经济总量中的比重不断地下降，在中国对外开放格局中的地位有所调整，但是从总体上讲，香港作为国际金融中心、贸易中心、航运中心的国际化大都市，其作用、功能在相当长的时期内是内地任何一个城市都无法替代的，香港作为中国经济社会与世界经济和国际社会接轨的枢纽地位，在相当长的时期内，也是内地任何一个城市都难以替

代的。因此香港在中国改革开放的地位和作用，不仅没有发生根本性变化，而且随着中国“一带一路”倡议的逐步实施，人民币国际化步伐加快，中国企业、资金、产品、技术更大规模地走向世界市场，香港在继续发挥国际资金、技术、产品进入中国内地的桥梁和枢纽作用的基础上，未来将对中国的资金、技术、产品走向国际市场发挥更为积极重要的作用。

客观上讲，香港回归20多年，在经济、政治、社会等方面还是发生了一些重要变化，这些变化对香港的未来发展以及粤港澳大湾区的建设将产生长期影响。

在经济发展方面，1997年回归以来，作为一个相对成熟的经济体，香港的经济也在不断地增长，经济增长速度大体保持在3%左右，2015年香港人均GDP超过4万美元[注]。与世界成熟、发达的国家和地区相比，香港的经济增长速度并不低，但与内地改革开放后的高速增长相比，香港在中国经济总量中的比重迅速下降，香港占中国GDP总量从1997年的18.44%下降到2016年的不到3%（见图1.1）。

在珠三角地区，香港虽然仍然保持经济上的独特优势，但是经济规模已经或即将被广州和深圳超越。在高新技术产业发展方面，深圳已经在大湾区内处于领先地位。在经济结构方面，由于香港制造业向珠三角转移，所以香港的制造业已经基本消失。珠三角和内地对香港的进口产品和航运、物流等需求不断地下降，香港的国际贸易和中转贸易增长放慢，港口集装箱吞吐量已经被深圳港超越。随着白云机场、深圳机场国际航线的开辟，香港国际空港的地位也明显下降。而新的产业尚未形成较大规模（包括高端服务业和高新技术产业），所以经济结构过度依赖金融服务业。香港经济发展和经济结构的这些变化，是20世纪80年代邓小平同志构想“一国两制”基本国策和制定特区基本法时难以预料的。

在政治体制方面，香港回归20多年来，政治体制和政治生态方面发生了三个主要变化。

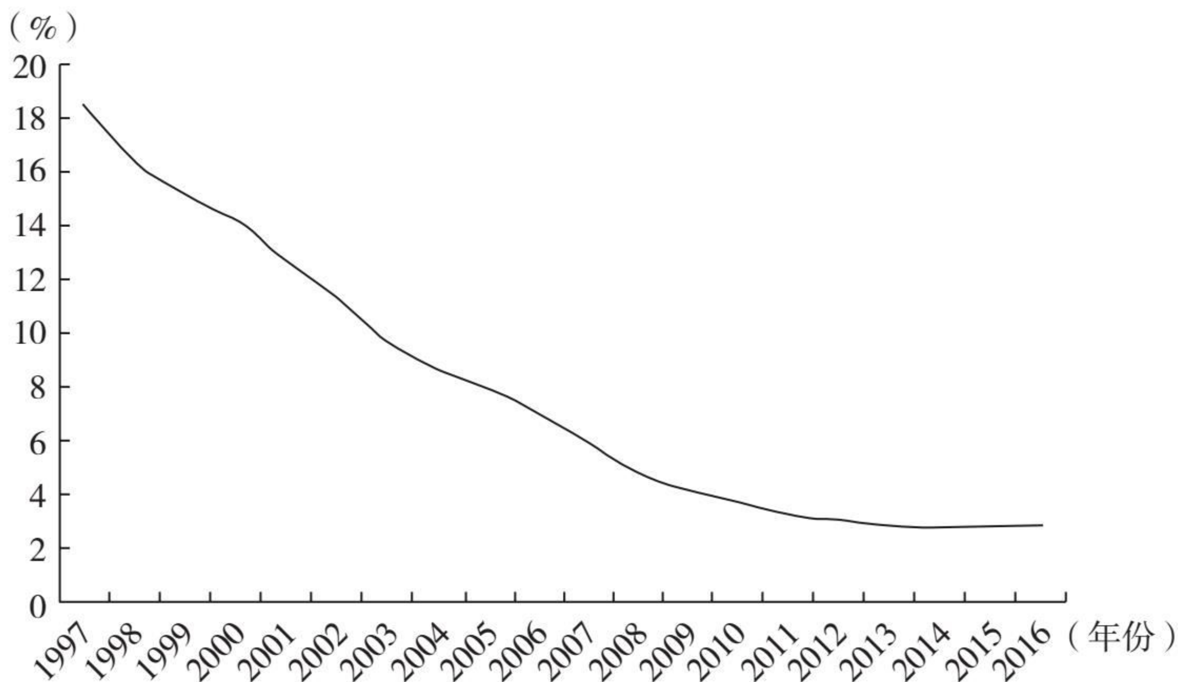


图1.1 1997—2016年香港GDP总量占内地GDP总量的比重

数据来源：世界银行。

一是香港民主进展未能按《中华人民共和国香港特别行政区基本法》的规定顺利推进。根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》有关规定的精神，香港行政长官的产生办法根据香港实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达到由提名委员会按民主程序提名后普选的目标，但2015年由于立法会对香港政府提出的香港特别行政区行政长官普选的政改方案进行了否决，政改方案未获通过，使香港民主选举的政治制度改革进程停滞不前。

二是由于多种原因，当前香港社会的政治氛围日渐浓厚，社会结构分化，社会阶层矛盾凸显。长期以来，香港社会关注的主要是经济和社会问题，市民热衷于炒股、跑马、跳舞，对政治、民主关注不多，基本上是一个商业社会，这种政治生态也成就了香港的经济繁荣和社会稳定。但是最近几年，由于“二十三条立法游行”和非法“占中”等一系列政治事件，建制派和泛民派在政治立场上的对立越来越严

重，市民政治态度的分裂越来越深，行政与立法部门的关系也越来越紧张，社会的政治分裂现象较为严重。

三是香港的政治结构发生了变化，多年来香港社会形成的“一国两制”的共识格局被打破。从20世纪80年代中期的中英谈判到2014年“占中”事件的几十年间，虽然香港各界对政治制度和民主进程等有不同的政见，但是基本上无论哪个党派都认同“一国两制”和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》，都在“一国两制”的框架下开展各种政治活动。但自从2015年后，一些不认同“一国两制”和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》的“港独”意识和势力逐渐走上政治舞台，并在2016年立法会选举中占据了相当一部分席位，形成了香港社会中一股不可忽视的政治势力。中央政府和香港政府打击“港独”的态度明确而坚定，取消了部分主张“港独”的立法会议员的资格，对未来继续落实“一国两制”的基本国策乃至粤港澳大湾区的规划和建设产生了深远的影响。

在社会体制和社会政策方面，社会矛盾进一步加深。近年来，虽然香港经济也不断地增长和发展，社会基本稳定，人均GDP有了相当大的提高，居民生活有明显改善，但是由于经济社会资源和财富更多向工商界富裕群体倾斜，使社会贫富差距扩大，工薪阶层收入长期未能得到相应增长，加上香港房价高企，所以相当一部分贫困群体生活较为困难。同时，虽然总体上香港政府财政充裕，不断地提高公共服务和社会保障水平，但是总体上在民生和公共服务领域，包括教育、卫生、公共住房、养老、社会保障等方面还不能完全满足居民的要求，也加大了市民对政府和社会的不满，加剧了社会矛盾。

在粤港澳大湾区中，澳门的发展一直比较稳定。总的来说，相比香港而言，澳门的回归是顺利的，回归后是稳定繁荣的，“一国两制”在澳门的实践中没有遇到类似香港的那些困难。其主要原因一是作为老牌殖民主义国家的葡萄牙已经衰落，对澳门政治、经济的影响无

法与英国对香港的影响相比。二是有香港的顺利回归的前例，澳门的回归基本上是水到渠成。

自从1999年澳门回归后，澳门的政治稳定，经济繁荣，城市建设和人民生活都取得了很大的成就。2016年，澳门经济总量已经达到440亿美元，人均GDP达到7.3万美元，超过香港，位列全球第四[注]。当然，澳门的经济结构比较特殊，主要依靠博彩业，虽然回归近20年来，澳门在旅游、会展、文化等产业方面也取得了进展，但是从总体上讲，仍然没有摆脱严重依赖博彩业的格局，而且依赖性越来越强。博彩业占GDP的比重，从2000年的22.3%上升到2016年的46.1%，2016年财政收入中博彩业占80%以上[注]。此外，澳门的房价自从回归以来已经上涨了10倍以上，给城市发展和居民生活也带来了一定的影响。

澳门地域小，仅约30.8平方千米；人口少，仅约66.3万人[注]；经济总量不高，仅453.11亿美元[注]。在未来粤港澳大湾区中的规划建设中，澳门难以与香港、广州、深圳相提并论，难以发挥主导和引领作用。同时，澳门以博彩业为主导的经济结构和城市功能，对粤港澳大湾区的规划和发展，难以产生重大影响。此外，与澳门政治、经济、文化联系紧密的葡萄牙语国家数量不多，除了巴西以外大都是经济不太发达的小国，在国际政治、经济、文化等方面影响力有限，对粤港澳大湾区和整个中国对外开放大格局，对实现“一带一路”倡议的影响有限。



图1.2 澳门新葡京娱乐城

1997年香港的回归，“一国两制”和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》的实施，不仅使香港进入了一个崭新的历史阶段，而且对毗邻香港、同属于珠三角大湾区的广东省的经济、社会、文化发展也产生了重大影响。香港回归20多年来，在保持繁荣稳定的同时，香港与广东省的经济、社会、文化的联系日益紧密，在香港的辐射带动下，珠三角九城市的经济社会也发生了巨大的变化，使珠三角基本完成工业化、城市化的历史转变，成为引领中国改革开放和经济发展的火车头。

珠三角的经济总量大体上占整个广东省的80%。1998—2016年，广东省的GDP从8 350.88亿元增长到79 512.05亿元，增长了9.3倍；人均GDP从10 819元增长到72 787元，增长了6.7倍；固定资产投资从2 668.13亿元增长到33 008.86亿元，增长了12.4倍；社会消费品零售总额从3 567.01亿元增长到34 739亿元，增长了9.7倍；进出口总额从1 300亿美元增长到9 407亿美元，增长了7.2倍；金融机构本外币存款余额从

13 253.78亿元增长到179 829.19亿元，增长了13.6倍；城镇常住居民年均可支配收入从8 839.68元增长到37 684.3元，增长了4.3倍。（见表1.3）

表1.3 1998年和2016年广东省经济数据对比

指标	1998 年	2016 年	增长倍数
GDP（亿元）	8 530.88	79 512.05	9.3
人均 GDP（元）	10 819	72 787	6.7
固定资产投资（亿元）	2 668.13	33 008.86	12.4
社会消费品零售总额（亿元）	3 567.01	34 739	9.7
进出口总额（亿美元）	1 300	9 407	7.2
金融机构本外币存款余额（亿元）	13 253.78	179 829.19	13.6
城镇常住居民年均可支配收入(元）	8 839.68	37 684.3	4.3

数据来源：广东省统计年鉴。

尤其是与香港一河之隔的深圳特区，经济社会发展速度更是惊人。1998—2016年，深圳的GDP从1 534.72亿元增长到19 492.6亿元，增长了12.7倍，与香港经济总额等量齐观；人均GDP从4 060美元增长到25 176美元，增长了6.2倍；高新技术产业增加值从655.18亿元增加到6 560亿元，增加了10倍；工业增加值从515.7亿元增加到7 199.47亿元，增加了13.96倍；固定资产投资从480.39亿元增加到4 078.16亿元，增加了8.5倍；外贸进出口总额从452.74亿美元增加到3 926.4亿美元，增长了8.67倍；港口集装箱吞吐量从195.2万标准箱增长到2 397.93万标准箱，超过香港，成为全球第三大集装箱港口；深圳机场年旅客吞吐量从515万人次增长到4 197.52万人次，增长了8倍，成为国内第四大机场；全年一线口岸出入境人数从0.87亿人次增加到2.39亿人次，增长近

3倍，每天有65万人在深港之间往返流动；金融机构人民币存款余额从2 238.37亿元增长到57 793.3亿元，增长了25.8倍；城镇居民人均可支配收入从19 900元增长到48 695元，增长了2.45倍（见表1.4）。在香港回归20多年后，深圳已经成为1 800万人口的国际性大城市，创造了世界工业化、现代化、城市化的奇迹。

表1.4 1998年和2016年深圳经济数据对比

指标	1998 年	2016 年	增长倍数
GDP（亿元）	1 534.72	19 492.6	12.7
人均 GDP（美元）	4 060	25 176	6.2
高新技术产业增加值（亿元）	655.18	6 560.02	10
工业增加值（亿元）	515.7	7 199.47	13.96
固定资产投资（亿元）	480.39	4 078.16	8.5
外贸进出口总额（亿美元）	452.74	3 926.4	8.67
港口集装箱吞吐量（万标准箱）	195.2	2 397.93	12.3
深圳机场年旅客吞吐量（万人次）	515	4 197.52	8
全年一线口岸出入境人数（亿人次）	0.87	2.39	3
金融机构人民币存款余额（亿元）	2 238.37	57 793.3	25.8
城镇居民人均可支配收入（元）	19 900	48 695	2.45

数据来源：1998年深圳市国民经济和社会发展统计公报、2016年深圳市国民经济和社会发展统计公报。



图1.3 高速发展中的深圳

改革开放后珠三角的迅速崛起，不仅是分享了中国市场化改革的体制红利、加入WTO（世界贸易组织）与世界接轨的开放红利，以及中国成为全球第二大经济体的整体发展红利的结果，更是因为占据了毗邻香港的地缘优势，分享了“一国两制”下的香港繁荣稳定的制度红利。

对珠三角改革开放、繁荣发展来说，香港的作用有直接和间接的，有有形的和无形的。从无形的、间接的角度来讲，珠三角市场经济体制的试验和建立，对外开放格局的形成，思想观念的革新等政治、经济、社会、文化等多方面的发展变化和进步，都不同程度地受到香港的重大影响。从有形的、直接的角度来讲，香港回归20多年来，对珠三角发展变化的影响和带动作用主要表现在以下四个方面。

一是香港的繁荣稳定和国际金融、贸易、航运中心地位的保持，为珠三角提供了大量的资金、贸易等，辐射和带动了珠三角的经济崛起和世界制造中心地位的形成。香港回归20多年来，虽然珠三角不断地开拓国际市场，全面开放的格局进一步扩大，但是香港仍然是珠三

角最大的贸易伙伴，通过香港转口仍然是珠三角企业对外贸易的主要渠道。2016年，广东省出口的商品中经过香港地区的达到11 986.87亿元，远远超过第二位美国的6 552.5亿元的水平[注]。香港国际资本市场是珠三角企业最重要的外资投资来源地，香港联合交易所是珠三角企业在国际资本市场集资的主要市场，香港的近千家跨国公司地区总部仍旧是跨国资本进入珠三角的最重要的桥梁。1997年香港回归后，随着香港和珠三角经济关系更加密切，促进了珠三角作为世界工厂和全球制造业中心的地位逐步形成，在广州、深圳经济总量赶上和超过香港的过程中，没有香港的带动和辐射是不可能的。

二是香港高端服务业逐步进入珠三角市场，既为珠三角的经济发展提供了高端服务，促进了珠三角制造业的发展，也带动了珠三角第三产业的发展，促进了珠三角经济结构的调整和升级。香港回归后，随着香港高端服务业向内地开拓市场，以及珠三角产业升级对高端服务业的市场需要，在广东省与香港政府间签署CEPA协议，以及在企业主体和市场机制的推动下，香港的金融、商贸、法律、会计、投资理财、物流等高端服务业逐步进入珠三角，提升了珠三角经济的质量，改善了经济增长结构。在20世纪80年代香港与珠三角“前店后厂”经济格局的基础上，香港与珠三角开始向共同“办店”、把“店”做大做好的方向转变，使珠三角第三产业增加值占GDP的比重从香港回归前的40%左右增加到2016年的56%，其中深圳2016年第三产业增加值占GDP的比值高达60.5%[注]。

三是香港教育、科技、文化、人才等的巨大优势和珠三角制造业发展的有机结合，助推了珠三角尤其是深圳高新技术产业的崛起。香港回归20多年来，珠三角的制造业从“三来一补”向中国制造不断地升级，尤其是深圳高新技术产业的迅速发展，大大提升了珠三角在中国以及全球科技创新和高新技术产业发展中的地位与作用。深圳2016年高新技术产业增加值达到6 560.02亿元，比1998年的655.18亿元增长10倍[注]，涌现了华为、腾讯等一批世界级的高新技术企业，其重要原因

是深圳的制造业得到香港教育、科技、人才优势的支撑。由于历史等多方面原因，深圳的大学、研究机构等数量少，质量不高，自身科技人才不足，难以满足制造业升级转型的需要。在香港回归20多年的过程中，深圳发展高新技术产业方面的劣势得到香港发达的教育、科技和人才优势的弥补，这些年香港众多的知名大学大都在深圳举办了教育基地和研究院，为深圳培育了大批的高端人才。香港专门的研究机构和大学的研究机构，大都在深圳设立了试验基地，将最前沿的科研成果在深圳实现产业化，成就了一大批深圳高新技术企业。香港的大学培养出的高端人才，大都把深圳作为创业基地，利用深圳良好的创业环境，创办了一大批高新技术企业，涌现了不少由香港科技大学毕业生创立的创新科技公司，例如汪滔创立的大疆科技等，成为该行业的世界巨人。从某种意义讲，没有香港在科技、教育、文化、信息、人才、国际交流等方面的优势支撑，深圳高新技术产业20年的崛起是不可能的。

四是香港航空、港口等基础设施的升级转型，以及与珠三角的合作竞争，为珠三角空港和集装箱港口的崛起以及基础设施的现代化提供了历史机遇。1997年回归时，香港已经是国际上重要的航运中心、国际航空枢纽和世界集装箱大港，集装箱吞吐量达1 500万标准箱，位居全球之首，机场旅客吞吐量近3 000万人次。而当时珠三角的基础设施相当落后，深圳港集装箱吞吐量不到200万吨，南沙港集装箱吞吐量几乎是空白，广州白云机场、深圳机场吞吐量不过几百万人次。香港回归20多年来，香港港口向效益高的国际中转大港和提供高增加值的多元化港口服务体系转变，为深圳港和南沙港发展为集装箱大港提供发展空间。经过20多年的发展，在香港的带动下，深圳港已经成为全球第三大集装箱港口，2016年集装箱吞吐量达到2 411万标准箱，南沙港成为全球第七大集装箱港口，2016年集装箱吞吐量达到1 858万标准箱。香港机场进一步发展为以国际中转为主的航空枢纽，2016年香港机场旅客吞吐量达到7 000万人次，位居全球十大机场，在提升香港航空港国际地位的同时，也为广州白云机场、深圳机场的发展创造了有

利时机。2016年，白云机场和深圳机场旅客吞吐量分别达到6 000万人次和4 197万人次[注]，位列国内十大现代化航空枢纽。珠三角港口群和航空枢纽的现代化与国际化，提高了珠三角的整体竞争力和在国际经济社会发展中的战略地位。

如图1.4所示为1998—2016年广州港、深圳港、香港港集装箱吞吐量情况。

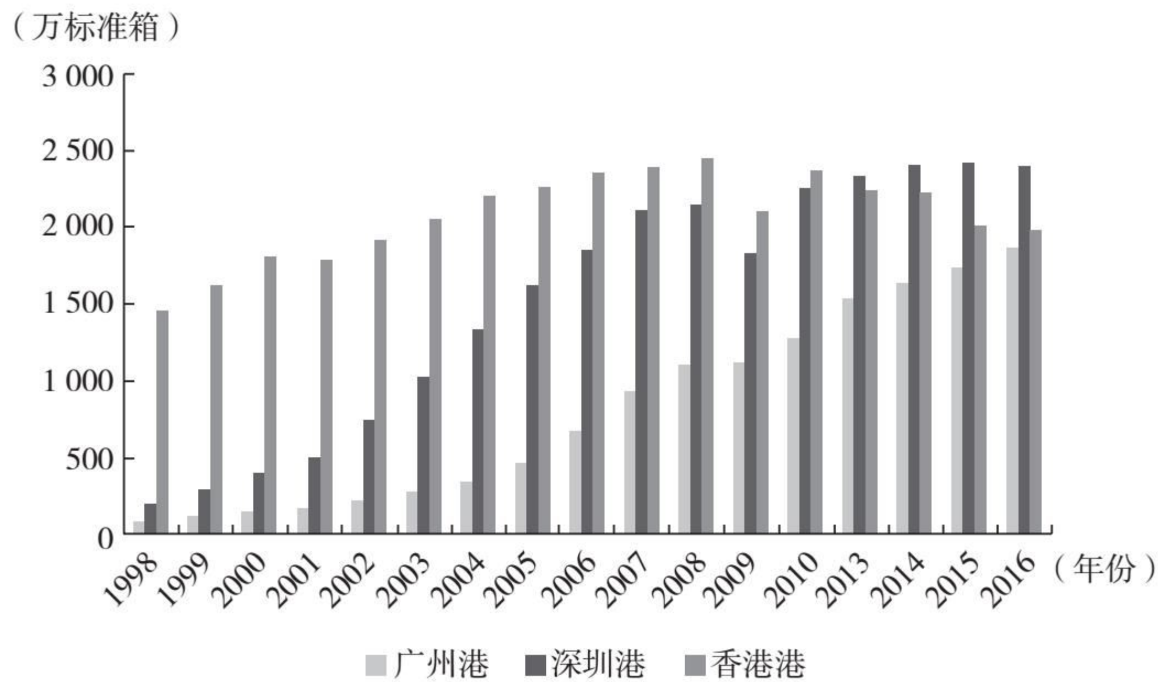


图1.4 1998—2016年广州港、深圳港、香港港集装箱吞吐量情况

数据来源：《广东统计年鉴》，缺少2011年和2012年的数据。

---

1. 数据来源：商务部、中国人民银行、香港特别行政区政府统计处、香港金融管理局。
2. 数据来源：《香港统计年刊》。
3. 数据来源：世界银行公开数据。
4. 数据来源：澳门统计暨普查局。
5. 数据来源：澳门统计局2018年数据。
6. 数据来源：世界银行公开数据。

7. 数据来源：《2016年广东国民经济和社会发展统计公报》。
8. 数据来源：《广东统计年鉴》《2016年深圳市国民经济和社会发展统计公报》。
9. 数据来源：《1998年深圳市国民经济和社会发展统计公报》《2016年深圳市国民经济和社会发展统计公报》。
10. 数据来源：《广东统计年鉴》。

第二节

粤港澳大湾区发展面临的挑战

从香港的发展来看，香港回归20多年来虽然基本上保持了繁荣稳定的局面，维持了国际金融、贸易、航运中心的国际地位，但是目前经济社会发展仍然存在一系列问题。在经济发展速度上，香港不用说与珠三角经济两位数的迅速增长无法相比，即使与1997年回归前发展水平大体相当的新加坡相比，也显然落伍了。2001年，新加坡的GDP仅为中国香港的一半左右，但到了2010年经济总量已经超过中国香港，人均GDP达到5.5万美元，而中国香港大体在4.2万美元徘徊[注]。香港不仅在经济总量和增长速度方面遇到了一些困难，在经济结构调整、经济发展动力等方面也存在很多问题，尤其是香港作为国际化的金融中心、贸易中心、航运中心的高水平服务型经济体，经济腹地对其持续增长尤为重要。在香港回归和中国加入WTO之前，香港作为中国对外开放的枢纽和桥梁，整个中国内地实质上都是香港服务的经济腹地，随着中国对外开放新格局的形成，内地与世界经济联系日益密切和直接，香港的经济服务腹地逐步缩小，对中国改革开放的影响也在减弱。因此香港想要持续繁荣稳定，维护国际上金融、贸易、航运中心的战略地位，需要进一步加强与内地的经济联系，扩大经济服务腹地和发展空间，为其金融中心、贸易中心的发展提供更广阔的市场。

从珠三角发展来看，香港回归后，珠三角也保持了20多年持续发展的良好态势，但与此同时，在经济、社会等方面也遇到了新的瓶颈。过去珠三角经济崛起所依赖的四个方面的红利，都在不同程度地弱化，甚至逐步消失。

比如，在市场经济改革方面，在十八大后全面深化改革的新时期，包括珠三角九个城市在内，广东省与内地相比基本上失去先行一步的体制优势，广东省的改革基本处于停滞状态，在改革创新领域乏善可陈，靠“吃老本”维持着表面上的繁荣。之所以出现这种情况，主要是广东省各级领导干部在新的改革时期缺乏曾经敢闯敢试的精神以及应有的历史责任感，在改革开放和制度创新方面，少了主动的谋划和思考，多了被动的照抄照搬；少了积极推进改革创新，多了消极落实上级部署；少了从实际出发、大胆探索，多了从文件出发、上传下达，失去了广东省改革开放几十年来应有的使命和担当。从客观上讲，近几年，广东省一些官员倾向于求稳怕乱，搞一些形式主义、花架子。广东省在20世纪80年代涌现出一大批不同层次的敢闯敢试的改革家、改革者的生动活泼的政治局面已经成为历史。

在对外开放方面，广东省作为世界工厂和中国对外开放的先行地区，是中国加入WTO的最大受益者之一。但随着加入WTO对外开放红利的逐步消失，广东省对外贸易从2013年起已经连续三年大幅度下降，进出口总额从2013年的近万亿美元下降到2016年的9 407亿美元[注]。在国家部署新时期对外开放的战略格局中，国家并没有把发挥珠三角毗邻香港的优势放在特别的位置上，而是仅仅划出深圳前海、广州南沙、珠海横琴各一小片地区，与上海市、福建省、天津市自由贸易区一样，进行由国家统一规划、统一部署、程度有限的自由贸易区试验。

在经济增长方面，随着我国21世纪前10年高速增长的结束，广东省的经济增长也结束了10多年两位数的高速增长，从2011年起，经济增长下降到8%左右，经济发展过程中出现了金融、房地产等领域的泡沫风险，以及部分产业的产能过剩等一系列问题，传统制造业产业升级缓慢，经济增长的动能转换还没有完成。在制度红利方面，也遇到了一些新问题，面临着新的突破。

综上所述，在香港回归20多年后的今天，香港和珠三角的经济社会发展都遇到了新的问题。香港持续繁荣稳定，更好地发挥金融、贸易、航运中心的功能，急需扩展其经济腹地和发展空间，开拓更广阔的市场，而珠三角城市群的经济发展也需要注入改革开放新动能。因此，在未来粤港澳大湾区的规划建设和发展过程中，在“一国两制”的原则下，进行制度创新，开创粤港澳经济社会合作和联系的新模式，解决好香港发展的扩展空间和珠三角发展的新动能问题，既是粤港澳地区自身加快经济社会深度调整与转型、实行可持续发展的内在需要，也有利于继续探索“一国两制”框架下珠三角大湾区区域合作的新体制和新机制，充分发挥香港和澳门的独特优势，促进珠三角的经济社会进一步繁荣发展，促进中国的改革开放再迈出新步伐。

应该说，国家在香港回归20多年之际，把粤港澳大湾区城市群的规划列入国家战略，提出打造国际一流的大湾区和世界级的城市群的战略目标，对香港、澳门地区和珠三角以及整个国家的改革开放与经济发展都具有重大的现实意义和历史意义。

---

1. 数据来源：世界银行公开数据。
2. 数据来源：《广东统计年鉴》。

第三节

粤港澳大湾区规划建设的方向

在中国内地，由国务院批准设立的、列入国家战略的国家级新区有19处，分别承担着国家重大发展和改革开放的不同战略任务，包括上海浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区，以及近来的雄安新区。这些新区，大体上都是在同一个国家、同一种制度、同一个特别关税区、同一个经济体之内，围绕中央确定的不同地区的经济分工，确定不同的方向和目标。而粤港澳大湾区则是一个国家，两种制度，两个特别行政区，三个特别关税区，11个城市范围内的规划、建设和发展，并承担着国家改革开放和经济发展过程中特别的战略任务。因此，与其他国家级新区相比，粤港澳大湾区应该有自己特别的方向、目标以及与实现这些特别的方向和目标相适应的策略。

香港回归20多年来，大湾区内香港、澳门与其他九个城市的经济、社会的联系虽然日益紧密，但是由于历史原因以及“一国两制”的基本国策，大湾区内的11个城市，实际上被分割为两个基本部分。

一部分是早已与世界经济和全球一体化紧密联系的名副其实的国际化城市，并且是单独的特别关税区和自由港的香港与澳门，并且香港、澳门还以中国特别行政区的身份，独立参加了多个经济、社会、文化等国际性组织，活跃在各种舞台上。其中香港成为国际性的金融、贸易、航运中心及旅游城市，澳门成为全球最大的博彩中心，港币与美元直接挂钩，澳门的博彩业与美国拉斯韦加斯直接接轨，在全球经济发展中占有重要的一席之地。



图1.5 香港时代广场

另一部分是处在实现国际化过程中的珠三角九城市。这些年来，珠三角作为中国改革开放的先行地区，包括深圳、珠海两个经济特区，随着中国改革开放的不断深入和市场经济体系的建立，尤其是中国加入WTO，广东省与香港紧密经济合作协议的签署，应该说珠三角这九个城市的经济与香港和澳门及整个世界经济已经紧密相连了，并且成为世界制造工厂和跨国公司的主要投资区域，以及中国最大的外贸进出口地区，成为世界经济一体化尤其是世界制造业不可缺少的重要组成部分，为世界经济发展做出了重要贡献。在经济日益紧密联系的同时，珠三角九城市，尤其是深圳、广州等特大城市，在经济、社会、文化等方面与世界的联系也日益加强。但总体上讲，珠三角的经济国际化还没有完全实现，与世界经济体系的接轨还在进行之中，与世界经济体系并没有连为一体，更没有像香港和澳门那样，实现自由港政策和形成单独的特别关税区。特别是近几年受中国改革开放进程趋缓的影响，“九”和“二”仍然被分割为两个部分，没有形成像欧盟那样各区域之间的人流、物流、资金流、信息流等发展要素全面融合为

一体的经济体系，更没有形成像东京湾区、旧金山湾区、纽约湾区那样的社会、文化、生活一体化的社会体系。

这些年来，从经济总量上讲，广州、深圳已经赶上或即将超过香港。从产业结构上讲，深圳的高新技术产业已经远远超过香港。在人均GDP方面，珠三角九城市也大大缩小了与香港、澳门的差距，其中深圳人均GDP已经达到世界高收入和发达国家水平。而香港、澳门，尤其是香港这些年来经济增长和结构调整遇到了很多困难，在国家经济发展中的地位不断地下降。为此，在香港回归后的20多年中，当遇到亚洲及全球经济、金融危机，以及类似"非典"等特别情况下，往往还在不同程度上需要依靠中央政府给予特殊的政策安排，以便保持经济稳定和持续增长以及社会稳定。每逢国家最高领导人视察香港或遇到香港重大事件时，中央政府都要以"送大礼"的姿态，给予香港一些特别的政策，以便使香港分享内地经济增长带来的市场份额，或给香港的经济注入发展要素，增强香港经济的活力，等等。这也成为保持香港繁荣稳定的基本方式。

鉴于这种情况，在大湾区城市群规划和发展的方向上，实际上存在两种可能性。

一种是主要从帮助香港的角度出发，在未来更多地给香港"送大礼"，在内地经济发展的安排中，进一步给香港更多的特殊政策和优先安排，在大湾区多建几座类似深圳前海那样的"深港高端服务业合作区"等区域合作区，制定和深化更多类似CEPA的协议，给香港的资本和企业更多进入内地市场的机会，使香港分享内地经济发展的"红包"。这样的发展思路和制度安排，虽然对香港、澳门以及大湾区内的其他九个城市的改革发展也是有利的，但是从总体上讲，这样的做法可能使香港在经济发展过程中对内地的依赖程度越来越高，甚至逐步纳入内地发展模式。按这种趋势发展下去，从长远来看，将逐步降低或失去香港的真正价值、特殊地位和在国家改革开放中的独特优势。实际上，从国家层面来看，香港的GDP增长快慢、多少，对全国经济

发展和稳定并无大的影响，但如果失去了香港的全球金融中心、贸易中心、航运中心的特殊国际地位，就失去了香港作为中国经济与世界经济联系、沟通的桥梁和枢纽的特殊作用，失去了香港对中国未来国家治理体系和治理能力现代化的真正价值。

另一种是主要从发挥香港和澳门独特的优势、地位、价值出发，从进一步推动中国改革开放的全局出发，在坚持“一国两制”的前提下，从加快中国经济社会与国际经济社会接轨融合的战略出发，把香港和澳门特殊制度中的机制、体制、政策以及一些制度等扩大和移植到珠三角，在粤港澳大湾区中再造几个香港，促进珠三角九城市与香港和澳门融为一体，推动整个大湾区加快实现港澳化、国际化、全球化。

在以上这两种方向的选择中，应该立足于中国改革开放的长远全局，坚持以香港和澳门带动大湾区进一步一体化、港澳化、国际化、全球化的方向，在遵循“一国两制”基本原则的前提下，发挥香港和澳门的示范辐射作用，带动珠三角九城市进一步改革开放，加快珠三角九城市在经济、社会、文化等方面与香港和澳门一体化、与世界国际惯例接轨，使之尽快纳入世界经济、社会、文化、文明体系之中。这样的方向，虽然难度很大，所需时间较长，但是符合邓小平同志在20世纪80年代香港回归之前就提出的在中国再造几个香港的战略构想；符合习近平总书记所讲的中国将继续深入参与经济全球化过程，继续推动全球经济进一步开放、交流和融合的基本方向；符合李克强同志提出的粤港澳大湾区城市群规划的初衷，即通过加强粤港澳之间的合作，达到发挥香港和澳门地区独特的优势，提升大湾区在国家经济发展和对外开放中的地位与功能。如果通过粤港澳大湾区的规划和发展，进一步实现大湾区港澳化、国际化，那么它必将在中国改革开放的历史中具有重大的现实意义和深远的历史意义，它将成为伟大的改革开放事业继续前进的里程碑，成为广东省在中国改革开放历史上再一次发挥先行先试、先行一步重要作用的重大历史机遇。

第四节

粤港澳大湾区规划和发展的远景目标

在未来大湾区城市群规划和发展的定位及方向的研究上，目前更多的是在经济、科技领域合作方面，缺乏长远的、战略性的、全局性的深入研究。我认为，大湾区未来规划和发展的长远目标应该包括以下几个主要方面。

一、形成类似欧元区的大湾区经济和社会发展共同体

粤港澳大湾区未来的发展目标不能仅仅停留在城市之间、企业之间的产业合作、科技合作和基础设施建设的合作，而应该有更多层次、更长远的战略构想和战略目标。其基本方向应该沿着邓小平同志多年前的开放思路，推进大湾区进一步国际化、一体化，形成类似欧元区那样的经济社会共同体，实现经济社会的一体化和国际化。从经济层面来讲，应该参照欧元区的模式，打造大湾区“经济共同体”，使其成为人员、货物、资金、信息、劳务、科技、技术等各种生产要素自由流动最畅通、最活跃的地区。从社会层面来讲，未来大湾区各城市之间在社会、文化、教育、卫生、公共服务等方面，也应该逐步融为一体，使大湾区全体居民都能分享经济发展的成果，享受更好的公共服务。实现社会层面的融合，比经济层面的融合困难更大，矛盾更多，各方面的束缚条件更复杂，但这应该是未来大湾区发展的目标，否则没有社会层面的融合，大湾区经济融合也会受到很大限制。

二、形成以具有国际影响力的金融中心、贸易中心、航运中心和科技产业创新中心为支撑的全球规模最大、实力最强的大湾区经济中心

与世界一流的大湾区，比如东京湾区、旧金山湾区、纽约湾区相比，粤港澳大湾区具备建设世界一流湾区和全球最大湾区经济中心的基础条件。从经济实力看，2016年粤港澳大湾区GDP已经达到1.4万亿美元，接近世界第六大经济体的规模。拥有世界上最大的海港群、空港群和发达的交通网络。大湾区对外贸易总额、利用外资总额、港口集装箱年吞吐量（6 520万标准箱）、机场旅客吞吐量（1.75亿人次）等已经跻身国际一流湾区行列。大湾区内高新技术创新能力很强，既有香港4所世界100强大学，更有深圳这样的科技产业创新型城市。大湾区内第三产业比重已经达到62.2%，其中香港达90%，是中国对外贸易的重要门户、国际化水平最高和全球投资最活跃的区域之一，而且是全球重要的国际金融、贸易和航运中心。未来在大湾区通过进一步改革开放形成更好的法治化、国际化、便利化营商环境，保持经济活力和创新能力，粤港澳大湾区将建成具有全球影响力的金融中心、贸易中心、航运中心和全球科技产业创新中心，成为全球经济规模最大、实力最强的大湾区经济中心。

三、形成生态文明、环境优美、教育发达、卫生安全、文化繁荣、公共服务优质、社会保障健康、交通便利的世界级大湾区现代化都市群

改革开放40多年来，珠三角九城市在经济发展上取得了巨大成就，与香港、澳门一起，具备了建设经济实力最强的大湾区的条件，但由于受执政理念、发展思路、增长模式、发展阶段、经济结构等方

面的影响，生态、环境、社会、教育、医疗卫生、食品安全、公共服务、社会保障等方面与快速的经济增长不太协调，与国际一流大湾区有较大的差距，仍然有待提高，这成为粤港澳大湾区规划建设中的突出短板和薄弱环节。如果这些问题不能够有效地解决，粤港澳大湾区的规划和建设就不可能达到国际一流湾区的水平。因此，未来大湾区的规划和建设，就珠三角九城市来讲，需要转变传统的执政理念、发展思路、增长方式以及政府职能，实现公平共享、包容发展，把大湾区建设成生态文明、环境优美、教育先进、卫生安全、交通便利、居民享有良好的公共服务和社会保障的宜居、宜业的世界级大都市群。

四、形成民主法治、自由平等、公平正义、多元包容、现代文明的大湾区和世界文明高地

规划和建设国际一流的大湾区，不仅要求在经济实力上赶超同类的东京、纽约、旧金山的国际大湾区，而且在人类现代文明方面也要达到国际一流，形成民主法治、自由平等、公平正义、多元包容等人类现代文明中的价值观念和社会形态，这些是建设国际一流的粤港澳大湾区不可缺少的核心要素。从本质上讲，这些文明要素不分社会制度和意识形态，是人类共同的精神财富。在大湾区现代文明社会的建设过程中，应该解放思想，避免泛政治化和泛意识形态化，提倡多元包容、相互融合，寻求中华文明核心价值观与西方文明核心价值观的最大公约数，发挥大湾区现有的中西文化并存和交融的优势，在坚持“一国两制”的基本原则下，在维护好香港、澳门的法治、自由、民主、人权、廉洁等赖以成功的核心价值观的同时，珠三角九城市也应该更多地体现民主法治、自由平等、公正和谐等与世界文明相通的价值观，把大湾区真正建设成为中西文明交流融合的高地和高度文明的世界一流的大湾区。

第五节
粤港澳大湾区规划建设的基本策略

一、全面客观认识“一国两制”，强化“一国”、善用“两制”，处理好“一国”与“两制”的关系

“一国”是国家处理香港和澳门问题的底线，也是特区基本法的立足点。在大湾区建设过程中，在政治上强化“一国”，不允许来自任何方面的对“一国”的挑战，是确保大湾区建设中政治稳定和社会稳定的必要条件。在经济上坚持“一国”，可以得到中央和国家有关部门更多的政策支持与帮助，争取为大湾区建设最好的外部经济环境，更好地分享中国经济崛起的市场红利和发展成果，更好地获得大湾区经济发展所需要的各种要素和资源，扩大大湾区发展的经济腹地，更好地发挥大湾区与国际市场、世界经济之间的桥梁、纽带作用，获得国际资本的认同和青睐，进一步发挥国际金融中心、贸易中心、航运中心和科技创新中心的作用。

善用“两制”，就是在大湾区建设过程中，应该强化两种政治制度之利，淡化其在经济、社会等方面的两种制度之弊。“两制”是香港与内地之间的“制度边界”。《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第五条指出，“香港特别行政区不实行社会主义制度和政策，保持原有的资本主义制度和生活方式，五十年不变”。但是，究竟什么是香港的资本主义制度？其中香港原有的资本主义制度和生活方式是什么？根据《中华人民共和国宪法》第三十一条的规定，香港特别行政区的制度和政策，包括社会、经济制度，有关保障居民的基本权利和自由的

制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有关政策，都应该是香港的资本主义制度和生活方式。

但经过40多年的改革开放和香港回归20多年的实践，内地的政治、经济、社会、文化等都发生了巨大变化，对香港资本主义制度和生活方式的认识也不断地加深，对什么是内地社会主义、什么是香港资本主义和资本主义的生活方式也有一个不断思想解放的过程。20世纪80年代初中英谈判时期，邓小平同志曾经讲，“不解放思想不行，甚至于包括什么叫社会主义这个问题也要解放思想”。[注]直到1992年南方谈话中，邓小平同志才高度概括了社会主义的本质，即“社会主义的本质是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕”。

香港回归20多年来，虽然随着内地改革开放的不断深入，内地与香港经济社会的交流和联系日益频繁，香港经济、社会制度的很多方面不断地被内地所汲取，香港制度的意识形态性质逐步在淡化，但是长期以来，由于受内地意识形态的影响，对香港的制度并没有深入研究，截至目前，在理论上仍然笼统地把香港的制度都列入资本主义制度的范畴，在实践上仍然用“井水不犯河水”作为处理内地与香港社会制度差异的基本原则，并且在内地与香港之间采取隔离制度，对双方的政治、经济、文化、信息交流进行限制，这种状况显然不能适应未来建设国际一流的粤港澳大湾区的实际需要。当今世界上任何一个一流的大湾区都是一个无边界的湾区，假如未来粤港澳大湾区内仍然是一个多种隔离、多重边界的格局，国际一流大湾区的建设目标是难以实现的。解决这个问题，除了在实践上需要对现有限制大湾区内人员、货物、信息、资金自由流动的体制、政策进行大胆改革和重大调整以外，也需要从理论上进一步解放思想，对“一国两制”中香港的资本主义制度有一个全面、客观、准确的分析和认识。就目前的认识水平，香港的制度大体上可以分为以下四类。

一是香港的有关经济制度和社会制度，大都属于在一个相对独立的经济体和行政体范围内采取的适应本身发展需要的特殊的体制和政策，与内地所谓意识形态上的资本主义制度没有关系，基本上不属于资本主义制度的范畴。在英国实行殖民统治期间，香港为了生存和发展（当然也有少数为了英国的利益），在经济发展和社会稳定方面采取了一系列的特殊体制和政策，并为了不断地适应国际经济形势的变化而进行调整，取得了巨大成功，成为全球重要的金融、贸易和航运中心。比如在经济发展方面，香港采取的货物自由进出口的贸易政策，免税的自由港政策，与美元挂钩的独立货币政策，外汇自由流通政策，保护私有财产的产权保护政策，量入为出的稳健的财政政策，以及土地使用权出让政策，等等。在社会发展方面，香港采取的教育、科技、医疗卫生、宗教、社会福利等方面的制度、体制、政策等都是近百年在经济社会发展过程中逐步形成，并不断地修改、完善、调整的，把这些适应香港市场经济和社会发展进步要求的制度、体制、政策与资本主义制度挂钩，主要是与20世纪80年代改革开放的进程和当时的认识水平有关。

二是香港有关保障居民基本权利和自由的制度，基本上也不属于资本主义制度的范畴。为了维护香港的自由、法制、人权等核心价值观和促进社会文明进步，香港制定并逐步完善了一系列有关保障居民权利和自由的制度、体制及政策，包括居民人身自由的保护制度，法律面前一律平等的制度，居民享有言论自由、通信自由、迁徙自由、宗教信仰自由等制度。香港回归20多年来，这些制度在“一国两制”的框架下基本保存了下来，这些制度虽然最初是从英国等西方国家移植过来的，在文字表达上也更接近西方文明的表达方式，但是它是世界人类文明的共同财富和追求，并不是资本主义制度本身所独有的，社会主义制度中也同样包括这些保障居民基本权利和自由的制度，《中华人民共和国宪法》第二章“公民的基本权利和义务”中有关保障公民的基本权利和自由的表述，与《中华人民共和国香港特别行政区基本法》基本一致，即使在个别文字上表述不一样，也主要是文化上和表

达方式的差异，而不是不同社会制度的差异。因此，从根本上讲，有关保障居民基本权利和自由的制度，要么可以认为这些制度不属于资本主义制度的范畴，要么可以认为它属于内地社会主义制度和香港资本主义制度中所共有的。

三是香港的生活方式不属于资本主义制度的范畴。与内地相比，香港居民在衣、食、住、行、休闲娱乐、社会文化、待人接物等物质和精神生活方面，有自己独特的方式，其中相当一部分与珠三角居民的生活方式是相似的，同属于岭南文化范畴。内地与香港在生活方式上的差异，是长期以来在不同的历史、文化、社会条件下逐步形成的不同的习惯、爱好、观念和价值取向，不属于社会制度的差别，不属于意识形态的差别，最多是现代生活方式与传统生活方式的差别。对于这些不同生活方式的差别，内地有关部门对香港生活方式的态度可以从提倡和不提倡的角度进行教育、引导内地居民，而不宜上升到不同的社会制度、不同的意识形态层面，并采用物理隔离、网络隔离的方式去限制和割断香港与内地之间的交流及融合。

四是香港的有关政治制度是香港资本主义制度的核心和基本属性，是“一国两制”的主要体现，有很多方面需要大湾区珠三角九城市借鉴。根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》的概括，香港的政治体制或者叫政治制度，大体包括行政长官与行政体制、立法机关、司法机关、公务员队伍以及区域组织等。从历史上讲，香港的政治体制基本上是英国政府按照资本主义政治制度基本原则，并根据香港的实际逐步建立和完善的。在香港回归后，除了在特区行政长官产生的制度、机制上，按照“一国”的原则对香港原有的行政体制进行重大改变以外，其他方面大体上保留了香港原来的政治体制。保留香港原有的政治体制是“一国两制”的核心内容。在粤港澳大湾区的规划建设和发展过程中，大湾区内在政治制度上不能照搬香港，是国家改革开放和处理香港事务最基本的原则和底线。但是从改革开放的历史进程上看，香港的政治体制中也有不少好的做法，需要大湾区乃至整个内地其他地方学习和借鉴，比如香港独立的廉政公署和廉政体制，使

香港廉洁度居世界前列。香港公务员队伍的管理体系，保持了香港政府的效率和规范。香港审判机关独立审判的体制，保证了香港的司法公正和法治社会的运作。香港法律体系当中很多方面，尤其是经济方面的法律与国际经济运行体系接轨，保持了香港市场经济体系的不断完善。在区域组织和管理方式方面，香港的分区基层治理、自治的方式，也有值得学习借鉴的地方。实际上，改革开放以来，内地在行政管理、法律制度等方面已经汲取和借鉴了香港政治体系中的不少内容，对中国内地经济、行政、社会的发展起了积极作用。从长远来看，随着对香港政治体制更深入的研究，内地学习和借鉴香港政治体制中好的东西会越来越多。

通过全面分析香港的资本主义制度可以看出，除了政治制度和政治体制以外，经济、社会、保障居民基本权利和自由的体制以及香港居民的生活方式，基本上不属于资本主义制度的范畴。因此未来粤港澳大湾区实行“一国两制”基本格局应该是“政治上两制，经济社会一体”：在政治上，大湾区的珠三角九城市在共产党领导下，实行中国社会主义政治制度，香港、澳门的行政管理、立法、司法等方面实行资本主义政治制度。在经济体制和政策上，通过深化经济体制改革和国家赋予更特殊的政策，使香港经济方面的体制、政策逐步通过辐射、移植、借鉴的方式引入大湾区，实现大湾区内经济体制的全面融合与经济体制和经济政策一体化。在教育、科技、卫生、文化、社会保障、社会服务等社会领域，应该是资源共享、相互开放、相互衔接、相互合作、相互融合，使大湾区居民共享发展的成果，共享政府提供的公共服务，共享社会福利和社会保障，使粤港澳大湾区不仅在经济总量上赶上和超过其他世界一流的大湾区，而且在居民的生活水平、生活质量、生活环境上也逐步达到国际一流水平。在居民的基本权利和自由制度方面，珠三角九城市应该学习、借鉴香港法治社会建设的做法，严格执行《中华人民共和国宪法》规定的居民的基本权利和自由制度，使珠三角九城市的居民和香港、澳门的居民在人身和财产保护、在基本权利的维护、在法律赋予居民自由制度方面的差距逐步缩

小，最终实现大湾区内居民和个人财产同等权利、同等保护、同等安全、同等自由，共同分享法治社会带来的人类文明。

与大湾区“政治两制，经济社会一体”的长远目标相适应，必须逐步打破现存的大湾区内香港、澳门与其他九城市之间的三种隔离，取消有形和无形的边界，使现有严格的口岸管理和网络隔离成为历史，真正形成“无边界”一体化的粤港澳大湾区，使大湾区成为人员、货物、资金、劳务、信息、技术等各种要素自由流动最畅通、最活跃的地区，使各种生产要素在大湾区实现最优组合和最有效的配置。为此，必须对现有的经济社会制度、体制、机制以及相应的政策进行一系列大胆改革和调整。比如要实现人员的自由流动，必须对现有的口岸管理体制、户籍管理体制、人员出入境管理体制和政策进行改革和调整，直至最终在大湾区取消户籍、人员出入境管理，取消口岸的物理隔离。要实现商品、货物的自由流动，就必须对外贸管理体制进行改革，并对贸易政策、关税政策进行重大调整，把香港自由港政策和自由贸易政策扩展到整个大湾区，最终实现大湾区内一个特别关税区的目标。要实现资金的自由流动，就必须对金融管理体系和金融政策进行一系列的改革和调整，加快实现人民币在香港、港币在大湾区自由流通，实现外汇自由兑换、自由流动。要实现信息的自由流动，就必须对现有的电信管理体制、互联网管理体制进行改革。在社会生活方面，要实现大湾区社会的全面融合，就必须进一步对教育、人口、卫生、社会保障、社会组织、宗教管理等方面的体制和政策进行改革调整。没有这些经济、社会的深入系统的改革，没有一系列重大政策的调整，粤港澳大湾区的规划和建设很难深入开展下去。

在粤港澳大湾区建设过程中，善用“两制”。在“两制”当中，对内地、香港、澳门来讲，最重要的是政治制度。两种政治制度在相当长的时期内，是大湾区建设中的政治底线，也是大湾区建设中之“利”，应该充分利用两种政治制度的保障，维护香港的繁荣稳定和珠三角九城市的政治和社会稳定。“两制”中存在的不同的经济、法律、社会、文化制度及生活方式，是大湾区建设中之“弊”。在大湾区建设过程中

应该淡化这些方面的差异，避免在经济、法律、社会、文化等领域泛政治化、泛意识形态化、泛“两制”化，应该提倡多元、包容、融合。这是因为，一方面，对什么是资本主义的经济、法律、社会、文化制度和政策，什么是资本主义的生活方式，在中国改革开放历史过程中有一个不断认识和深化的过程。在20世纪80年代签署《中英联合声明》和制定《中华人民共和国香港特别行政区基本法》的特定历史时期，把香港原有的经济、社会、法律、文化制度和政策以及生活方式，都定为资本主义制度未必全面准确，其中有很多方面并非资本主义所独有的，并非带有资本主义意识形态的特征。另一方面，即使是资本主义制度的经济、法律、社会、文化制度和政策，只要对粤港澳大湾区的经济、社会、文化发展有利，也是可以借鉴的。邓小平同志在20世纪90年代初的南方谈话中，对姓资姓社提出不争论的著名论断。在当前大湾区规划和建设发展过程中，在经济、法律、社会、文化领域和生活方式方面，姓社姓资的争论更没有必要重现和再起。

二、强化市场功能，弱化行政手段，处理好政府与市场的关系

搞好粤港澳大湾区城市群的规划和建设，中央政府、广东省政府和香港、澳门特别行政区政府以及大湾区九个城市的政府的角色是不可或缺的，发挥政府的作用也是非常必要的。但是，如果大湾区的规划和发展主要依靠政府有关部门按现行内地区域规划的思维和方式方法，去勾画大湾区的未来，靠行政手段去推动大湾区的建设，实现其勾画的大湾区蓝图，大湾区的未来目标是难以实现的。过去区域规划通常是由政府部门用行政的、计划的、传统的方法，编制若干个专项规划组成的，比如在城市发展规划方面，通过有关政府部门用行政的手段或主观的想法去确定规划范围内主要城市的地位和作用，指定谁是“龙头”，谁是“龙尾”，谁是“龙身”，等等。在产业规划方面，有关

部门用行政的思维，规定这个区域内，哪个城市发展金融产业，哪个城市发展高新技术产业，哪个城市发展商贸产业，等等。改革开放几十年来，国家有关部门和广东省曾经做过不少有关珠三角发展的规划，包括跨内地若干省的“泛珠三角发展规划”。但是实践证明，这些规划在后来并没有起到多大的作用，通常是纸上画画、墙上挂挂、会议上讲讲、媒体上宣传宣传，过一段时间就很少有人提及了。

为什么会出现这种状况呢？从历史上看，广东省珠三角的崛起，主要靠的是改革开放的大环境，靠的是珠三角各市尤其是深圳在改革开放方面夺得先机，靠的是毗邻香港的地缘优势，这些因素形成了珠三角强大的市场活力和竞争优势。从本质上讲，珠三角经济的发展是企业活跃、市场活力带来和推动的，没有企业、市场的推动，仅靠国家和广东省的规划，不可能有珠三角的繁荣发展。粤港澳大湾区各个城市形成的发展规模，主导产业的形成，甚至基础设施建设，从根本上讲都不是完全按照国家和广东省有关部门的规划发展起来的。因此粤港澳大湾区城市群的规划和发展，从指导思想上看，应该以市场为主导，激发活力，鼓励竞争，认真总结几十年珠三角高速发展的宝贵经验，按照市场经济发展的规律，城市发展的规律，社会发展的规律，而不能仅仅靠政府行政手段甚至是计划经济的传统思维搞规划建设，政府应该负责造环境、指方向、给政策、促改革，而将大湾区的产业升级、结构调整、科技创新等主要交给市场和企业。

在大湾区规划和发展的方式和内容上，也应该发挥企业的重要作用。在方法上，过去政府在制定各种规划的时候，往往是以政府为主，企业很少参与，最多是召开个别座谈会，象征性地听听企业的意见和要求。在内容方面，过去的规划往往从政府角度考虑得多，从企业、市场角度考虑得少，所以使规划脱离了经济发展的主体，脱离了配置资源的基础，脱离了市场和企业的实际，使过去的很多规划起不到应有的作用。

当然，由于大湾区中香港和澳门是成熟的市场经济体系，尤其是香港政府在经济发展过程中长期采取“积极不干预”政策，主要发挥市场、企业和社会的主导功能，取得了香港经济社会发展的奇迹。近些年来，随着香港经济结构调整难度的加大，加强政府引导甚至是干预提上了香港政府的议事日程，香港特别行政区行政长官也提出了“积极有为”的政策，改变长期“积极不干预”政策，工商界和社会人士也希望香港政府发挥更为积极重要的作用。因此，在未来大湾区的规划和发展过程中，珠三角九城市政府的主导作用应该弱化，而香港政府用行政手段、经济手段的引导作用可能会得到适当加强。

三、鼓励区域竞争，引导城市合作，正确处理大湾区各地政府之间的关系

粤港澳大湾区的规划和建设涉及广东省和香港、澳门特别行政区以及珠三角的11个城市和12个政府，处理好这些城市政府之间的竞争与合作关系，调动12个政府的积极性，对于大湾区规划发展至关重要。

以成为世界一流大湾区为目标的粤港澳大湾区，在规划发展过程中，肯定需要国家有关部门加强对广东省、香港、澳门的协调，以及广东省政府对所属九个城市的协调和统筹安排，促进这些城市的合作、交流，以便达到融合共赢的目标。特别是涉及跨城市、跨区域基础设施的建设，大湾区内人员、货物、资金等自由流动，大湾区各城市社会政策的互通融合，大湾区内公共服务资源的共享时，没有国家有关部门和广东省的协调与统筹安排，没有各城市之间的合作是难以做到的。

但是，从大湾区规划和发展的整体来说，尤其是在经济社会发展和城市建设方面，起主导作用的还是城市之间的竞争和相对独立。珠

三角各城市之间的竞争和相对独立是珠三角成功崛起的主要因素，一旦失去了城市之间的竞争，珠三角就失去了活力，就会在国内和国际激烈的区域竞争中落伍。从目前的情况来看，大湾区经济社会和城市建设的规划与发展，主要靠国家有关部门和广东省用行政手段及行政规划来给各城市做分工、推动它们之间的合作是不现实的。无论是过去、现在还是未来，大湾区中的各个城市在发展过程中，既需要合作，更需要竞争。如果没有竞争，失去了活力，就根本不会有珠三角的过去和未来，也不会有大湾区的未来。不仅经济社会发展如此，城市重大基础设施的建设也需要竞争来推动。比如，如果没有与香港机场、广州机场的竞争，深圳机场早就被边缘化了，不可能成为全国第四大机场。因为有了深圳机场的竞争，才使香港机场、广州机场有了压力，促进其更好地发展，才形成目前粤港澳大湾区机场旅客吞吐量达到1.75亿人次，居世界大湾区前列的状况。又如，如果没有港口之间的竞争，深圳就不会成为世界第三大集装箱港口，广州港不可能成为全球第七大集装箱港口，香港不会成为全球最大的集装箱中转港，粤港澳大湾区也不会形成6 520万标准箱集装箱港口的规模。

因此，在大湾区的规划和发展过程中，在经济社会发展方面，要避免单一地用行政手段规划、干预经济社会发展和城市建设，而应该主要创造平等竞争的环境和条件，鼓励城市之间的竞争，形成各个城市、各个企业万马奔腾、千帆齐发的竞争上进的态势，进一步激发珠三角经济和社会的活力，促进大湾区的大发展、大变革。同时在鼓励竞争的基础上，国家和广东省在跨境、跨城、跨区基础设施建设，促进跨境人员、货物、资金自由流动的重要体制改革和重大政策调整，以及不同城市之间社会政策的衔接和融合等方面，做一些必要的协调，适当引导城市之间的分工，促进城市之间的合作，使各城市形成利益共同体和命运共同体，促进大湾区的共同繁荣。

---

1. 邓小平。邓小平文选（第2卷）［M］.北京：人民出版社，1994.

第二章

把粤港澳大湾区建成中国最大的自由贸易区

自由贸易制度是香港最重要、最基本的经济制度，也是香港100多年来经济不断地发展繁荣和崛起的最重要的经济政策，《中华人民共和国香港特别行政区基本法》也进一步确定了自由贸易政策。《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百一十五条规定“香港特别行政区实行自由贸易政策，保障货物、无形财产和资本的流动自由”。从历史上看，作为一个贫瘠落后的小渔港，由于实行无任何贸易壁垒、无关税的自由贸易政策，大力发展自由贸易和转口贸易，使香港逐步成为全球重要的贸易中心和航运中心，并由于带动了香港制造业的发展和金融中心的形成，助推香港成为“亚洲四小龙”之一。中国改革开放后，香港作为全球贸易中心，成为中国与世界经济联系交会的桥梁和枢纽，为中国的改革开放做出了重要贡献。随着20世纪80年代香港制造业北迁，香港的制造业衰落，香港贸易本土产品的出口主导地位被转口贸易所替代，通过香港转口的贸易曾经占中国进出口贸易的绝大部分，香港贸易中转口贸易的比重已经由20世纪80年代的30%上升到2015年的99%。与香港贸易结构变化相适应，香港的贸易形态也发生了重大变化，主要为货物的转口贸易提供增值服务的服务贸易得到了迅速增长，服务贸易占香港GDP的比重从1980年的35%左右上升到近些年的60%以上。从进出口贸易到转口贸易，再到服务贸易，香港经济结构和经济形态不断地转型升级，使香港成功转型为以服务业为主体的国际化大都市。

随着近几年中国经济开始转型，经济增长速度从两位数逐步下降为6% ~ 7%，经济增长方式也发生很大变化，经济的发展将由出口导向转为内需带动，中国出口总额占GDP的比重从2007年的37.5%下降到近几年的20%左右，对香港的贸易发展也产生了重要影响。为此，香港经济需要适应内地的经济转型，减少对货物贸易的依赖，在服务贸易中寻求经济发展的新动力。为了扩大香港服务贸易的市场，2015年国家有关部门及广东省分别与香港政府签订了《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》服务贸易协议，提出了广东省与香港基本实现服务贸易自由化的目标。但是由于多种因素的制约，内地对香港

服务贸易的市场开放还仅仅是开始，不仅范围小，而且很多也难以落实。香港商品贸易和服务贸易与内地并没有实现自由化，香港自由贸易的制度、政策的优势并没有得到充分发挥，这既影响了香港经济可持续的发展繁荣，又影响了内地进一步改革开放的步伐。因此，作为国家战略的粤港澳大湾区的提出，为香港商品贸易和服务贸易的发展增加了广阔的腹地，提供了巨大的市场，给香港经济发展带来了历史机遇。

广东省尤其是珠三角地区，作为中国改革开放的先行地区和世界工厂，在香港的辐射带动下，几十年来进出口贸易也得到了迅速发展，尤其是分享了中国加入WTO的制度红利，2016年出口总额接近5888亿美元，占全国出口总额的28.3%。但是近几年来，广东省的出口贸易几乎徘徊不前，外商直接投资不断地下降，高端服务业发展遇到瓶颈。虽然这些年广东省境内设立了不少保税区、出口加工区、开发区、合作区以及由深圳前海、珠海横琴、广州南沙所组成的广东自由贸易区等，但是这些名目繁多、小而散、碎片化的特殊区域除了在基础设施建设等硬件方面有所进展以外，由于受国家政策及多种因素的制约，在进一步对外开放方面并无实质性突破，在制度、体制、机制改革方面也乏善可陈。国家提出粤港澳大湾区的规划和发展，为广东省的改革开放提供了历史机遇，其中学习、移植香港的自由港和自由贸易政策，实现与香港和澳门之间在商品贸易及服务贸易的自由化，将为珠三角改革开放和经济社会发展注入巨大的新的动力。

在大湾区范围内，香港具有对外开放的独特优势，尤其是经济高度自由开放、货物自由流通的香港自由贸易政策是吸引外国资本，留住本地资本的重要因素。经过多年的贸易发展模式的转型，服务贸易，尤其是金融、法律、会计、专业服务等高端服务业具有国际一流水平，是大湾区建设和发展的最宝贵的要素资源。同时，香港仍然是内地最重要的转口港，在贸易方面，2015年香港59%的转口货物原产地为内地，54%则以内地为目的地。中国香港是中国内地继美国之后的第二大贸易伙伴，2016年占贸易总额的8.3%。内地也是香港服务贸

易的最大伙伴，2014年占香港服务输出的比重高达36%。因此，加强内地与香港贸易合作，对内地和香港都是十分重要的。

从2003年开始，内地与香港陆续签订了10多份关于建立更紧密经贸关系的安排的协议。在货物贸易方面，制定了一批对原产香港的进口货物实行零关税的产品清单，有相当一部分原产香港的货物可以按零关税进入内地。2016年累计进口香港CEPA项目下的货物超过100亿美元，优惠关税近60亿元人民币。在服务贸易方面，内地也列出了几十个领域对香港开放的具体承诺。CEPA的签订对香港的经济稳定和发展，对扩大香港贸易和服务业的内地市场腹地，对加强内地和香港的经贸关系起了一定的积极作用。

但是从总体上看，CEPA对发挥香港贸易自由的制度和政策的优势是有限的。

首先，在制度方面，香港自由港贸易自由的制度和关税政策等与内地并没有有效的衔接，物理的、有形的边界和无形的网络边界，使内地和香港仍然处于两种不同的贸易体系之中，从已经放开的货物贸易、服务贸易的范围、数量、运行规则等方面，与充分发挥香港贸易自由的独特优势的目标相去甚远。

其次，从向香港开放的范围和领域来看，在货物贸易方面，对香港原产地的部分物品还没有免税开放，对非香港产地的香港进口货物基本上没有放开关税限制。在服务贸易方面，相当重要的一些领域，例如金融、文化、通信、专业服务等，从整体上讲开放度有限，基本上处于严格限制之中，对香港并没有特别的政策支持。

最后，从CEPA的落实情况来看，很多方面虽然签订了文件，但是在具体落实的过程中还存在很多问题，“大门开，二门不开”“玻璃门”“弹簧门”现象还不少，香港和澳门与内地的深化合作还需要加大体制改革及制度创新。

香港的自由港政策和贸易自由的制度体制是历史形成的，也有一定的特殊性。中国的对外开放也是一个渐进过程，因此，一方面把香港的自由贸易制度和政策立即整体借鉴、移植到内地恐怕是不现实的，在全国范围内立即对香港的服务贸易领域放开恐怕也是有风险的。但是另一方面，只是搞小而散的开发区、保税区、合作区、自由贸易区，进行零散的、分散的试验，中国进一步改革开放也难以有实质性的进展，中国加入WTO后形成的对外开放格局难以有实质性的突破。

因此，在进一步深化改革扩大开放方面，应该解放思想，从中国改革开放的全局出发，按香港自由港的模式，在现有CEPA和一系列开发区、保税区、自由贸易区、合作区的基础上，将5.6万平方千米，6 672万人口，GDP1.4万亿美元的整个粤港澳大湾区建成货物贸易和服务贸易自由流动的、国际化的、全国最大的自由贸易区。在大湾区内，实行香港自由港和贸易自由的制度，实行货物贸易和服务贸易以及投资自由化政策，使大湾区内香港、澳门与九城市形成类似欧元区的共同市场，实现贸易的自由化、一体化和国际化，与世界经济体系和国际新惯例全面接轨，为香港、澳门服务业尤其是高端服务业开辟更广阔的市场，更好地发挥香港自由港和贸易自由独特的优势，持续保持香港全球贸易中心的战略地位和长期繁荣稳定，为珠三角的进一步改革开放注入更大的活力和动力，全面提升珠三角经济发展尤其是服务业发展的规模、质量和水平，提升在国家发展和对外开放中的支撑及引领作用。粤港澳大湾区的大胆探索和试验，可以为国家形成对外开放的新格局、新体制提供新的示范。

根据以上设想和目标，大湾区自由贸易区的建设需要采取以下三个方面的重大改革措施。

第一节

实现大湾区内货物贸易的自由化，把大湾区建成全国最大的保税区

不征关税、自由流动是香港自由港政策的核心。《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百一十四条规定“香港特别行政区保持自由港地位，除法律另有规定外，不征收关税”。目前香港除了极个别商品，例如酒类、烟草、化妆品、甲醇、碳氢油以外，一般进口商品免征关税。香港长期以来免税的自由港政策，不仅带来了香港经济贸易的发展、繁荣和稳定，促进香港购物天堂的形成和旅游业的发展，而且为香港居民带来便宜、安全、多元化的消费品，分享全球经济发展的成果，提高香港居民的生活质量。作为以建设全球一流湾区为目标的粤港澳大湾区，在规划和发展过程中，应该充分发挥香港自由港政策的特殊优势，打通香港、澳门和大湾区其他城市、地区之间的商品壁垒，借鉴、移植香港的关税政策，使香港与大湾区其他地区货物商品自由流动，把大湾区建设成大保税区，让整个大湾区人民能像香港居民一样，购买安全、便宜、丰富的各种进口商品，让大湾区居民冒着违法的风险，不辞劳苦地赴港买奶粉、手机、服装等日常用品的购物行为成为历史。

自从2003年内地和香港签订CEPA以来，CEPA对促进两地货物贸易自由起了一定的推动作用，比如除了极少数货物以外，对原产地香港的进口货物实行了零关税政策，并且规定了双方认定的原产地标准。但是从整体上讲，CEPA对促进内地和香港贸易自由并没有起到实质性作用，内地居民并没有享受CEPA带来的免税、安全、丰富的商品获得感，原产地为香港的产品数量非常少，对居民生活并没有明显的

影响。目前在香港的经济结构中，制造业占GDP的比重不到1%，每年通过进口香港CEPA项下的货物只有几亿美元，对近6 700万大湾区居民来讲并没有实际意义。更重要的是，香港依据自由港政策免税进口的大量海外产品，并没有自由进入大湾区内，大湾区内仍然实行全国统一的关税政策。因此，把大湾区建成全国最大的保税区和自由贸易区，除了进一步完全放开原产地香港的产品、全面免税以外，最重要的一项巨大改革和政策调整是大湾区内全面实施香港的免税的自由港政策，它对粤港澳大湾区的规划和发展具有重大意义。



图2.1 深圳前海湾保税港区

一、全面提高大湾区居民的实际生活质量和生活水平

由于多种原因，从整体上看，珠三角包括整个内地居民消费的绝大多数商品，与中国香港及其他国家、地区相比，价格高、安全性能差。从价格上看，目前珠三角各类消费品的价格绝大多数远远高于香港及世界各地，使不少珠三角消费者冒着偷税违法的风险，蚂蚁搬家式地去香港购买日常用品，例如电子产品、服装等，这种现象在全世界都是绝无仅有的。要实现国际一流的大湾区的目标，粤港澳大湾区

的商品应该自由流动，价格应该大体相近，否则还谈什么经济社会一体化的大湾区城市群呢？按照香港免税的自由港政策，让香港市场上的商品无限制地自由流通到大湾区内其他地区，降低商品的价格，应该是大湾区规划和建设的应有之义。从安全和质量上看，我国内地居民的消费品与我国香港市场及西方发达国家相比，还有很大的差距，珠三角不少居民为了购买安全、质量好的日常消费品，经过多道海关检验，费尽周折、千辛万苦地到香港市场购买，个别产品例如奶粉及有关食品，还受到数量限制，个别居民为此还担负着法律责任。为何不能让香港市场上安全、高质量的商品自由去大湾区流通呢？改革开放已经40多年了，为何还用这种落后的方式保护我们落后的产品和产业呢？

二、倒逼大湾区内产品质量和安全性能的提升

改革开放40多年的实践表明，哪个行业开放早、开放步伐大，哪个行业在国际市场竞争中发展得就越快，在国际市场上竞争力就越强；哪个行业越保护、越封闭，哪个行业就越落后，在成本、质量、价格、安全等方面就越没有竞争力。中国现在已经成为第二大经济体，与改革开放前相比，各行各业的竞争力大大提高，抗国外产品冲击的能力大大增强，不少行业在国际上处于领先地位。如果能按照香港自由港的关税政策，在大湾区内对居民消费品实行货物和服务的自由流动，统一市场，不仅使居民获得更加安全、质量更好、价格更为便宜的消费品，而且对大湾区及国内相关的行业、企业造成市场压力，倒逼这些行业和企业加快创新步伐，提高产品质量，降低产品成本，缩小与国际市场的差距。

三、促进大湾区经济发展和繁荣，为国家创造更多税收

在大湾区实行香港的关税政策，实现大湾区市场一体化，在近期、在直接方面可能会影响和减少国家关税收入。但实际上，从长远来看，经过关税的优惠，进一步扩大对外开放，可以进一步促进经济的发展和市场的繁荣，促进居民消费水平的提高，反而会为社会和国家创造更多的财富，带来更多的国家税收。改革开放以来，我国设立了一系列的经济特区、经济开发区、保税区等，建设初期实行税收优惠政策，减少了一些国税收入，但实践证明，这些经济特区、经济开发区、保税区等通过关税优惠使经济得到迅速发展，最终给国家带来更多的财富，给中央财政带来更多的税收。

四、倒逼大湾区及整个国家进一步深化改革，进行体制创新，促进社会主义市场经济进一步完善，促进大湾区乃至中国经济与世界经济体制进一步接轨

大湾区内放开香港商品市场的进入（包括香港自产商品和进口商品），涉及国家税收体制、海关监管体制、财政管理体制、外贸发展体制、口岸管理体制等一系列重大方面的体制改革。这些方面的不断深化改革，不仅为大湾区的经济发展创造了更好的环境和条件，也将对国家全面深化经济、行政等方面的体制改革起到重大的促进作用。

在大湾区推行香港自由港的政策，允许香港进口的商品在大湾区内自由流动，是改革开放以来影响最大的一项试验，涉及的问题和风险肯定不少，成功地进行这场改革开放的伟大试验，既需要国家领导人非凡的胆略和决心，也需要有一个比较可行的实施方案。为了减少

对国家经济发展可能造成的波动和影响，可以分步、分阶段实施并逐步达到目标。比如：可以考虑首先放开生活资料市场，然后视时机放开生产资料市场；在生活资料市场方面，可以考虑首先放开日用消费品市场，然后放开奢侈品市场；等等。从中国改革开放的历史经验来看，我们相信，在大湾区推行香港自由港政策的主要困难在战略决策和基本方针的确立方面，至于技术、业务方面的问题，在实践中终究会探索出切实可行的方法和措施。

第二节

实现服务贸易市场一体化，把大湾区建成中国最大的自由贸易区

从2013年上海自由贸易区成立以来，国家先后设立了若干个自由贸易试验区，包括由深圳前海、珠海横琴、广州南沙三个地区组成的广东自由贸易区（见图2.2）。自由贸易区试验的重要内容就是放开外商进入服务业的准入领域和准入条件。在内地与香港签订的10多个CEPA协议中，主要内容也是放开对香港服务贸易的限制。经过10多年CEPA的落实和自由贸易区的试验，香港服务贸易对内地的开放领域和准入条件都有一定的改善，香港服务贸易在多个服务领域进入内地市场可以享有优惠待遇，内地和香港已经签署了多项专业资格互认的协议和安排。但是从总体上讲，无论是全国多个地方的自由贸易区试验，还是内地与香港CEPA的落实，中国在服务贸易的对外开放方面，还没有取得大的突破，自由贸易区试验的成果，也是形式大于内容。所谓“形式”主要是规范政府行为，制定了一些服务贸易准入的正面清单、负面清单，以及在政府转变职能方面，提高对外商服务的效率，等等。而在服务贸易开放的实质性行业和关键领域，比如电信、文化、金融、服务等，并没有多大进展，可以说中国服务业的对外开放和实现服务贸易的自由流通处于僵持、停滞的状态。而粤港澳大湾区的规划和建设，为打破服务贸易对外开放的僵持格局提供了契机。如果在大湾区的规划和建设过程中，在形式上把原来分散成三个小块的广东自由贸易区，扩展到整个大湾区，在内容上真正进行大胆的改革创新，对香港的服务贸易全面开放，尤其是金融、电信、文化等关键领域进行解放思想，实现服务贸易市场一体化，把大湾区真正建设为

全国最大的自由贸易区，那么中国的改革开放可以从此再上一个大台阶，进而跨入继20世纪80年代以来中国对外开放新的历史时期。



图2.2 粤港澳大湾区内现有的前海、南沙、横琴三个自由贸易试验区

实现大湾区服务贸易自由化，受到的各种干扰和影响比较多，需要进一步解放思想，既要排除各种既得利益集团的阻碍，又需要突破意识形态的束缚和干扰。

一、与文化领域有关的服务贸易方面需要突破意识形态的障碍，并在转变政府职能上有真正的突破

在中国改革开放的历史上，文化领域的开放是较为迟缓、保守的领域，这个领域也是中国与世界先进水平差距较大的领域。文化领域的范围很广，包括新闻出版与印刷、广播电视、图书报刊、文化娱乐、视听服务以及社会科学和人文科学的研究等。在CEPA中，内地对

香港和澳门文化领域的开放，在开放领域、准入条件、股份比例、审批手续等方面限制很多，使大湾区内香港、澳门和珠三角九城市在文化领域基本上处于相对隔离的状态。文化领域的开放程度关系着人们精神文化生活的水平和质量，是现代文明社会的重要领域，也是我国新时期人民美好生活需要的重要组成部分。之所以这个重要领域的开放迈不开步伐，主要有两个原因。

一是把文化领域的开放意识形态化，把文化领域的所有活动都与意识形态挂钩，认为境外的文化都是西方文化，西方文化都体现了西方文明和"普世价值"，都与社会主义的意识形态相对立，开放和引进西方文化领域会对国家意识形态乃至政权安全造成威胁。实际上文化领域并不都与意识形态有关，西方文化并非都与社会主义文明不相容，社会主义文化可以汲取西方文化中的先进理念，在多元文化的环境下和西方文化交流融合，这样我国社会主义文化就会更有竞争力和生命力。在当今社会，经济、文化、社会活动等借助互联网等现代信息技术，已经逐步国际化、全球化，靠封闭、阻截也不可能把西方文化与中国文化根本隔绝。与其采取堵的方法，不如采取开放和疏导的方式。因此，大湾区内文化领域的服务贸易自由化、市场化，首先是一个解放思想的问题，消除在文化开放中的泛政治化、泛意识形态化，用开放促改革，用改革开放促文化的交流融合、繁荣发展，使大湾区在现代文明社会的发展方面迈开实质性步伐。

二是政府对文化领域的管理方式相对落后，法治化程度较低，政府与企业、政府与市场的关系失衡。当前内地政府对文化领域的管理，基本上沿用了计划经济的方法，对文化领域的所有企业、企业的所有经营环节都采取严格的行政审批手段进行监管，比如企业的注册、产品的生产许可、内部的审查、销售许可、批发、零售资质等全过程审批。在这种政府管理方式下，对境外文化企业开放也不可能迈出实质性步伐。

二、要解放思想，突破利益集团阻碍，形成大湾区共用一张电信网和互联网，实现与世界文明的接轨

通信及互联网的一体化是实现大湾区的服务贸易自由化、一体化的一个关键环节。如前所述，在通信领域，大湾区目前实际上存在两张（即香港、澳门+珠三角九城市）或三张（即香港+澳门+珠三角九城市）通信网和互联网。两张通信网的存在，将一个大湾区内香港、澳门和其他城市之间的通信变成国际漫游，增加了内地和香港、澳门之间的通信交流的成本和费用，为企业和个人带来了沉重的负担，阻碍了大湾区内部经济、社会、文化的交流和融合。两张互联网的存在，实际上人为地形成香港、澳门与大湾区其他城市之间的无形的边界，不仅阻隔了大湾区内居民正常的交流和日常生活，更重要的是阻隔了互联网上不同文化、不同观念的交流和融合，使互联网这个21世纪人类文明最重要的发明、最伟大的进步难以有效地服务于大湾区的经济、社会、文化的发展和进步。

内地和香港、澳门之间的CEPA已经签署10多年了，虽然在通信服务和电信服务方面，内地向香港和澳门的开放取得了一些进展，包括允许香港在一些电信服务领域设立独资公司，港资股份不设限制，但是在一些关键领域，尤其是与互联网服务相关的领域，港资股权比例受到严格限制。在互联网的管理上，内地采取了严格的网络管控措施。在大湾区规划和建设过程中要避免这种不利于广大居民互联互通、不符合互联网精神的管理方式，要尽快改变当前互联网隔离的现状，改革内地与香港和澳门之间的电信运营和管理的体制，进行适当的重组和整合，使三地的电信商相互持股，共赢发展，使大湾区内真正实现一张互联互通、便捷方便的通信网和互联网，使大湾区内所有居民共同分享互联网给人类带来的文明。

打通通信网和互联网，消除大湾区内无形的边界，实现大湾区服务贸易的自由化和一体化，还要下决心打破内地的电信垄断，并转变国家安全观。内地的电信产业实行国有企业垄断，阻止民营企业和港资的进入或控股，除了在经济上获得垄断利益以外，最重要的理由是只有国有企业垄断才能维护国家安全和稳定，对互联网进行封锁的最终理由也是国家的安全和稳定。这种观点是站不住脚的。电信企业能否维护国家安全利益，从本质上讲不在于企业的股权结构，而在于政府对电信企业监管是否到位。政府对国有企业监管不到位，国有企业同样会做出损害人民和国家利益的行为。对民营包括港资企业监管到位，同样也能维护人民利益和国家的安全。西方绝大多数电信企业并不是国有企业，国家和人民的利益和安全同样得到了维护。在对互联网的管理上，国家的确有必要对真正危害国家利益的行为加强监督，但也要保障居民正常使用互联网交流、沟通以及获取信息的权利。简单地通过隔离、封网，切断内地和香港、澳门乃至世界的联系是因噎废食，不能真正解决问题。实际上从长远来看，维护国家的稳定和长治久安，最重要的是制度创新，实现与世界文明接轨，实现国家治理体系和能力的现代化。没有制度的保障，而是靠封闭互联网，国家的安全最终是没有保障的。西方国家长期以来实施通信自由的制度，保障了公民合法的权益，互联网并没有成为破坏国家安全和稳定的工具。相信如果大湾区内在电信、互联网领域对香港、澳门资本的准入实施特别开放措施，经过多年的努力，大湾区内实现了互联互通的电信网和互联网，不仅对大湾区经济、社会、文化的发展，对大湾区现代文明的建设有重大意义，而且对整个中国的改革开放和现代化建设，对维护国家安全、实现国家长治久安都有里程碑的意义。

三、全面理解“金融审慎”原则，促进大湾区金融服务自由化和一体化

在金融领域，“金融审慎”原则是阻碍大湾区金融服务自由化、一体化的主要依据。目前大湾区内三种货币互不流通，三地金融监管体系相对独立，未来大湾区要实现服务贸易自由化、一体化，没有金融服务体系一体化的支撑是难以实现的。改革开放40多年来，虽然中国在金融体制改革和金融体系开放方面做了大量的工作，但是从总体上讲，中国的金融体系还没有与世界金融体系接轨，基本上是一个自我循环的封闭的体系，成为中国经济对外开放的最后难关。

这些年来，在CEPA的推进过程中，虽然对香港和澳门金融服务市场开放做了一些事情，特别是实现了“深港通”，连接了深圳和香港两个证券交易市场，但是实际上步伐很小，对香港金融服务体系的进入设立了重重准入条件，在银行、保险、证券、基金等领域对港资限制很多，使毗邻香港这个全球金融中心的独特优势并没有充分发挥。这是因为国家有关部门往往以“金融审慎”原则为挡箭牌，以内地金融系统的完整和稳定为理由，对香港、澳门金融服务的进入加以限制。

“金融审慎”原则对于维护金融体系的稳定，防止系统性的金融风险是对的。当前我国金融体系存在很多问题，金融杠杆居高不下，系统性金融风险因素在积聚，为此国家专门成立了金融稳定发展委员会。造成这种现象、形成这些问题的主要原因不是贯彻“金融审慎”原则出了问题，不是金融系统内民营企业发展过多造成的，不是引进香港金融机构包括外国金融机构过多造成的，更不是香港金融服务进入过多造成的，而是金融监管体系存在缺陷，金融体制改革不到位，国有金融企业的垄断和低效率，传统经济增长方式没有转变，金融体系对外开放缓慢等多种原因造成的。因此，根本的解决办法是坚持“金融审慎”原则，降低金融体系的系统风险，深化内地金融体制改革，扩大金融体系开放，打破国有金融企业的垄断地位，而不是限制香港金融服务业的市场准入。因此，在大湾区规划发展过程中，实现香港、澳门金融服务的自由化和一体化，与坚持“金融审慎”原则、维护金融体系的稳定不仅没有矛盾，反而有利于倒逼内地金融体系的改革，通过

引进竞争机制，提高国有金融机构的活力和竞争力，更好地防止金融风险，更好地贯彻“金融审慎”原则。

在前些年内地与香港签署的CEPA中，有关部门以“金融审慎”原则为理由，对服务贸易中的金融服务限制太多、准入条件太严、门槛太高，基本上对港资金融服务业没有实质性的开放。尤其是保险及其相关服务、银行和其他金融服务（不含保险）的负面清单太长太多，对进入内地金融保险市场的准入条件、持股比例、服务领域、审批程序等门槛过高，领域过宽，审批过严，与实现大湾区内服务贸易自由化、金融服务一体化的要求相去甚远。为此，必须进一步解放思想，大胆改革，扩大开放，破除金融部门和行业既得利益集团的阻碍，破除所谓“金融审慎”原则的迷信和滥用，进一步取消或放宽香港、澳门资本进入大湾区内金融服务市场的资质要求、股比限制、经营范围等准入限制，使大湾区成为中国金融改革和对外开放的大试验区，为全国的金融改革、发展、稳定提供经验和示范。

第三节

移关合区，封闭运行，为建设中国最大的自由贸易区提供体制保障

实现在大湾区内实施货物贸易、服务贸易自由化、一体化的战略目标，必须对大湾区内口岸海关管理体制和设立布局进行重大改革与调整。目前在大湾区内香港、澳门作为单独关税区，呈现出三个关税区并存的格局，货物的进出要经过层层关口，重复检验，严重地阻碍了货物贸易、服务贸易自由化的进展。因此，不对现有大湾区内海关口岸的管理体制和布局“动手术”，进行改革调整，大湾区贸易自由化是难以实现的。

采取香港自由港的免税政策，并实行服务贸易自由化后，大湾区内可以借鉴欧盟国家口岸海关管理模式，撤销香港、澳门与内地的海关，后移大湾区范围内九城市的一线海关，使从香港、澳门进口的货物在大湾区内自由流动，将现存的三个关税区逐步合并为一个全国最大的自由贸易区。具体说来，需要采取以下重大改革调整措施。

一、撤销香港、澳门政府在深圳、珠海陆路上的海关

目前香港与深圳之间的陆路口岸有罗湖、皇岗、福田、文锦渡、沙头角、深圳湾六个海关，澳门与珠海之间有拱北、横琴两个海关。这些陆路海关口岸的设置，不仅阻碍了香港、澳门与大湾区的货物自由流动，还浪费了香港、澳门政府大量的人力、物力和财力，占用了

香港、澳门宝贵的土地资源，给经济社会造成了严重的浪费。这些海关取消后，香港、澳门的商品、货物无须通过检查就可以直接进入大湾区。

二、采取“一线放开，二线安全高效管理”的重大改革

将大湾区内地九城市直接通向香港、澳门的陆路、水路、铁路的海关，后移至大湾区九城市与广东省境内的其他城市接壤的主要高速公路、铁路、水路的有关区段，形成大湾区与内地之间的二线海关，以便防止从香港、澳门等一线海关进口免税货物进入内地。大湾区与内地之间二线海关的设置，既保证了大湾区各种货物自由流动，又能防止少数免税商品和货物对内地市场的冲击。同时，防止出现走私对国家税收产生影响。

目前大湾区内与香港、澳门之间的陆路口岸（包括在建）有11个，铁路口岸有6个，水路口岸有13个。在后移过程中，可以根据实际情况精减口岸数量，缩小口岸规模，比如水路口岸只在有通航能力的珠江上游设一处即可，珠三角水网系统各个城市的码头口岸均可撤销。在当前现代化先进的检验系统和手段下，依靠信息现代化监督手段，最大限度地简化货物进入大湾区的检查管制措施，最大限度地简化现场申报手续。陆路口岸的数量也不可设立过多，应该逐步取消香港和澳门地区与广东省境内陆路上物理隔离的“铁丝网”，逐步取消大湾区内各种保税区、开发区、自由贸易试验区、物流园区的海关。特别区域的各种特殊海关税收政策随着大湾区的整体开放将无实际意义，应逐步取消，对大湾区内所有市场主体一律实行国民待遇。二线海关的后移和减少不仅保障了大湾区内货物的自由流动，防止大湾区的个别产品走私内地，冲击内地市场和国家税收，而且还节约了国家对海关口岸系统大量的人力、物力和财力的投入，意义十分重大。这

是继20世纪80年代深圳、珠海建立特区以外，又一次重大的口岸海关体系改革。20世纪90年代初深圳就提出“放开一线，管好二线”、在深圳实行特别关税区的大胆设想，由于种种原因，深圳的设想未能实现。如果在大湾区规划和发展过程中，能实现大湾区“放开一线，管好二线”的目标，对大湾区乃至全国的改革开放都将产生深远的影响。

三、调整重大政策，实施三区合一，实现大湾区统一的自由贸易区

当前在WTO体系内，香港和澳门作为仅有的两个单独关税区而存在。在大湾区范围内实施香港、澳门自由港政策后，香港和澳门作为大湾区内的单独关税区将失去实际作用，现有的分别属于WTO体系下的三个关税区将实际上合成一个关税区。并在此基础上，实施自由贸易区政策，不仅实现货物贸易自由化，而且在服务贸易、投资、政府采购、知识产权保护、标准化等多个领域实现自由化和一体化，实现我国对外开放的新的重大突破。

在大湾区实现统一的自由贸易区政策后，在大湾区内将进一步进行制度、体制、机制创新，进一步对接高标准的国际贸易规则，进一步纳入世界经济体系和全球经济一体化，与北美自由贸易区、欧盟等一起成为世界上最有影响力的自由贸易区之一，为中国的改革开放、经济发展和实现国家治理现代化做出更大的贡献。

第三章

把粤港澳大湾区建成具有全球影响力的港深金融中心

第一节

实现资金自由进出是建成国际一流的港深金融中心的基本条件

实现资金自由进出和货币自由流动、自由兑换是将粤港澳大湾区建成国际一流的、国际化大湾区的基本条件和要求，是保障大湾区经济持续繁荣稳定的最关键因素，也是中国进一步改革开放最重要的方向。同时，由于货币的国际流动性和金融体系监管的复杂性，与货物和人员自由进出相比，资金的自由进出、货币的自由流动是大湾区规划和发展过程中最困难的制度创新、体制改革及政策调整。改革开放前，香港、澳门与珠三角九城市之间，存在相互隔离的金融体系和金融市场。改革开放以来，随着中国对外开放和金融改革的不断深化，香港一直是内地金融开放的重要窗口，尤其在中国加入WTO和2003年签订CEPA以来，大湾区内香港、澳门与珠三角九城市的金融联系和金融合作日益加强。在金融机构合作方面，一批香港银行、基金、证券机构进入珠三角，珠三角的一些金融机构也在香港国际金融市场竞争过程中不断地发展壮大。在金融市场方面，一大批珠三角的企业赴香港上市，香港成为珠三角最大的外商投资来源地和企业境外融资中心，“深港通”已经开通，“债券通”也正在加紧推进。在金融服务方面，一批香港金融服务机构，包括银行、证券、基金、保险以及会计、审计、律师事务所等，在珠三角得到一定的发展。香港也是人民币对外开放的先行地区。但是从总体上讲，长期以来，中国金融体制改革和开放顾虑重重、进展缓慢，受此影响和制约，大湾区内香港、澳门与珠三角九城市金融的联系、融合、一体化也严重滞后于经济社会发展的需求，造成在大湾区范围内人民币、港币、澳门的货币各自流通，统一的金融市场被三地所分割，内地实行严格的外汇管理制

度，港资、澳资进入大湾区也受到很大限制，人民币不能自由在香港、澳门流通，内地对香港、澳门的金融机构进入市场设立了很多限制，三地在金融监管体制、金融货币政策等方面还存在极大的差异，等等。因此粤港澳大湾区要建成类似欧盟共同体的货物、资金、人员自由进出的国际一流的大湾区，金融体制的改革和政策的开放调整是最重要的制约因素之一。

第二节

大湾区具备建成具有全球影响力的港深金融中心的独特优势

从当前粤港澳大湾区的产业发展格局来看，未来能够具有全球影响力的，在全球区域发展过程中位居前列的，最有潜力的产业是金融产业。因此，在大湾区的规划和发展过程中，应该充分发挥大湾区尤其是香港现有金融业的独特优势，把实现资金进出自由、货币自由流动、打造具有全球影响力的港深金融中心作为重要的战略目标。实现这个目标，粤港澳大湾区是具有独特优势的。

一、香港具备作为国际金融中心的独特优势

多年来，香港在全球一直是排名三甲的国际金融中心，随着人民币国际化的推进，香港作为最大的人民币离岸中心，金融中心的地位更加巩固。香港是全球第七大、亚洲第三大证券市场，香港证券市场是全国最大的IPO市场和融资中心。香港还是亚洲第二大、全球第四大的外汇市场，香港的保险业、基金、黄金市场、私募投资等在全球都占有重要的地位。香港在金融中心方面的独特优势是任何中国内地国家级新区不可比拟的，即使与纽约、东京、旧金山等世界一流大湾区相比也毫不逊色。如果在大湾区规划发展过程中进一步深化金融体制改革、开放金融市场，整合大湾区金融发展资源，那么香港国际金融中心的独特优势和重大潜力会进一步得到释放。



图3.1 香港国际金融中心大厦

二、大湾区本身具备雄厚的经济实力

目前粤港澳大湾区人口规模为6 672万，超过英国、法国、意大利和东京、旧金山、纽约三个大湾区；经济总量1.4万亿美元，超过韩国和俄罗斯，在国际一流大湾区中，超过旧金山大湾区，接近纽约大湾区，占东京大湾区的3/4。据有关方面预测，到2030年粤港澳大湾区的经济总量可能接近或超过日本。大湾区有全球最大的制造业基地、高新技术产业集聚中心、港口物流中心以及近万亿美元的进出口贸易总额等，为打造具有全球影响力的金融中心提供了强大的经济支持。因此，粤港澳大湾区金融中心未来的发展远景和潜力是其他大湾区所无法比拟的。

三、深圳在金融业发展方面拥有巨大潜力

经过多年的改革创新，深圳作为全国最大的经济特区和现代化城市，不仅在高新技术产业发展方面在国内独占鳌头，而且也成为继北

京、上海之后第三大金融中心城市，对大湾区港深金融中心的发展来说是如虎添翼。深圳是中国两个证券交易市场之一，2016年深圳证券交易所的市值已经达到3.41万亿美元，超过香港联合交易所3.2万亿美元的水平，其证券市场发展的优势是国内其他城市难以赶超的。深圳集聚了招商银行、平安保险、国信证券等国内外著名的不同类型的金融机构。深圳2016年金融总资产已经达到12万亿元人民币，金融业增加值占GDP的15%，金融机构数量达到1 849个，从业人员7万人，金融机构本外币存款6.4万亿元人民币。2016年深圳证券期货业资金管理总规模达到13.9万亿元人民币。深圳是国内私募基金最发达的城市，私募基金管理机构有3 544家，管理规模达到1.2万亿元人民币。深圳金融创新非常活跃，与北京金融业以国有企业为主，上海金融业以国有和外资企业为主相比，深圳的金融业以民营企业为主，市场机制灵活，创新能力强，近些年来取得近百项全国金融创新第一。深圳作为全国重要的金融中心城市，在未来大湾区的规划和发展过程中，如果能与香港国际金融中心进一步合作、融合、优势互补、扬长避短，那么将对大湾区发展成为具有全球影响力的金融中心发挥重要作用。



图3.2 深圳平安国际金融中心

四、大湾区有良好的金融发展制度和环境

大湾区不仅在经济实力、金融基础和发展潜力方面有很大的优势，更重要的是香港和深圳具备发展国际金融中心的制度环境，尤其是香港长期实行自由港政策，企业界的公司所得税和个人所得税较低，边际制度交易成本低，结算程序高效。香港还具备金融中心发展的法治环境和会计、审计等专业服务体系，聚集了大批融贯中西、熟悉金融与实业的优秀人才，等等。深圳作为中国的特区和创新城市，文化多元，城市年轻并充满活力。深圳金融创新能力不断地加强，金融生态环境不断地优化，目前深圳正在积极推进金融改革，包括以促进港深金融合作为目标的前海自由贸易区金融创新，大力推进资本项目可兑换，不断地推进外汇管理体制改革以及完善存款保证金制度。在未来大湾区规划建设过程中，只要思想解放，大力推进金融体制改革，把香港金融的制度、政策逐步扩大到大湾区，深圳作为大湾区世界金融中心一定会发挥更大的作用。

第三节

大湾区港深金融中心的六大特色

在实行“一国两制”的基本原则下，在大湾区港深金融中心的规划和建设过程中，除了大湾区内香港、澳门与内地实行不同的政治制度以外，在金融制度、金融体制、金融政策、金融市场、金融环境等方面，应该进一步加大金融开放力度，加大内地金融体制改革力度，以建设具有全球影响力的港深金融中心为目标，形成与全球其他金融中心不同的特色。

一、三种货币自由流通

目前大湾区内有人民币、港币和澳门的货币，三者分别在各自的范围内流通。虽然随着近些年来三地银行跨境货币结算体系逐步建立，银行卡（包括信用卡和借记卡）的跨境支付给大湾区内的市民带来了一定的方便，但是三种货币现金的支付和流通仍然受到不同银行体制的制约。随着未来大湾区经济、社会的融合，人员交流更加频繁（目前深圳口岸每天过关人数达到65万人次），对大湾区内部三种货币自由流通的需求更为迫切。

从技术和业务层面上讲，随着通信、网络信息技术的广泛使用，货币结算体系日益现代化，大湾区内部三种货币自由流通应该没有太大障碍。在20世纪80年代初，在深圳经济特区，人民币与港币几乎同时流动，并没有给深圳经济社会以及支付系统带来很大问题。港币、澳门的货币由于市场流通量小，珠三角内香港和澳门的居民相当多的已经习惯了使用人民币，因此在大湾区内珠三角地区设立必要的货币

清分系统和结算系统，基本上可以满足大湾区内香港和澳门居民的需要。未来需要解决的是放开珠三角九城市居民在香港和澳门地区使用人民币的问题，目前内地到香港的居民使用银行卡已经比较普遍，但人民币在香港的自由流通还需要在制度和政策上进行突破。从长远来看，人民币国际化是大势所趋，符合中国金融开放的基本方向，但由于人民币完全在全球自由流动、自由兑换可能还需要一个过程，涉及的问题比较多，所以在这之前，在大湾区内先将人民币对香港和澳门开放，在两地自由流通，一方面可以作为人民币国际化的先行试验地，积累经验，出现问题及时采取相应的措施，为最终实现人民币国际化创造条件，另一方面，可以为香港成为全球最大的人民币离岸中心创造更大的优势。这是因为，当大湾区内的人民币首先在香港、澳门自由流通，香港、澳门的人民币存款以及人民币计价的资产会迅速膨胀，香港与国际其他地方在人民币离岸中心的竞争过程中会更具有独特的优势，可以借助于人民币国际化的先行优势和实力，巩固和增强自身的经济实力，在与其他国际金融中心的竞争过程中处于领先地位。

二、内外资本自由进出

资本自由进出是把大湾区建成具有全球影响力的金融中心的基本条件。经过几十年的改革开放，尤其是随着CEPA的签订，大湾区内香港、澳门资本与珠三角九城市之间的金融联系日益紧密，金融合作不断地深化。目前大湾区内香港、澳门与珠三角之间的外汇经常性项目已经放开，香港与珠三角贸易中以人民币结算也较为普遍，部分港资企业在符合国家有关资格并经过批准后可以进入内地证券市场，“深港通”为部分港资企业在符合国家有关资格并经过批准后可以进入内地证券市场打开了新的通道。但是，国家有关部门出于对外汇平衡、稳定

汇率、防止资本外流以及防范金融风险等方面的考虑，仍然实行严格的外汇管制，制定资本进入内地的各种准入条件和门槛。

从珠三角九城市的资金进入香港、澳门地区来讲，一般居民携带人民币赴香港、澳门进行正常的经济文化交流，会受到严格的额度限制，内地资金到香港、澳门投资项目需要国家有关方面的审批，难以满足大湾区内珠三角九城市与香港、澳门实际资金流动的需要，数量庞大的地下钱庄实际上承担了大湾区内香港、澳门与内地资金流动的功能。虽然内地政府多次打击取缔，但是因为国家严格的外汇管制难以满足经济、社会方面的实际需要，效果并不明显。

从香港、澳门资金进入内地来讲，在直接投资和贸易交流方面已经基本上放开，但香港、澳门资本进入内地的资本市场以及部分产业领域（电信、文化等）仍然受到严格的监管，在资格审批、准入条件、股份比例、投资领域仍然还有重重障碍，使香港金融中心具备的独特优势不能更好地促进珠三角的发展和繁荣。

从全球来看，限制资本进出自由，进行外汇管制只是在部分经济落后的发展中国家以及本国企业缺乏国际竞争力的国家才实行。中国改革开放40多年来，已经成为全球第二大经济体，大湾区内珠三角九城市的经济发展正在进入发达国家行列，其中深圳、广州等地人均GDP超过2万美元，已经达到世界高收入国家和经济发达国家的水平。大湾区的经济实力与世界几大著名湾区不相上下，经济体系正在与世界接轨，因此，粤港澳大湾区规划和发展不应该再受国家现有外汇、外资政策的严重束缚，而应该顺应世界经济潮流，以国际著名大湾区经济一体化、国际化为参照系，进行大胆的改革探索，尽快实现大湾区资金的自由进出，为大湾区建成具有全球影响力的港深金融中心创造必要的环境和条件。

大湾区内部资本自由进出，重点要解决两个基本问题。

首先，在大湾区内对香港和澳门资本全面放开。在现有的投资领域、贸易交流开放的基础上，取消香港和澳门资本进入珠三角九城市

的全面限制，包括在机构开放方面，允许香港和澳门的各种金融机构在大湾区设立分支机构。在市场开放方面，金融、保险、证券、基金，以及在文化、电信等领域也全面放开，取消香港和澳门资金在大湾区设立机构的股比限制。在外汇管制方面，取消香港和澳门资金在湾区经济活动的结汇制度，放开对香港和澳门资金在大湾区流动的各种限制。

其次，放开大湾区内资金进入香港和澳门地区的各种限制，包括取消外汇管理制度，取消大湾区珠三角九城市的居民进入香港和澳门地区携带人民币的限制，取消大湾区内珠三角九城市的企业和各种组织的人民币进入香港和澳门的外汇管制。大湾区内通过香港和澳门与珠三角九城市的内外资金的自由进出和流动，真正实现金融活动、金融市场国际化、一体化，使粤港澳大湾区成为中国率先进入国际化、与世界经济接轨的一个金融改革试验特区，为中国金融体制的改革做出更大的贡献。

香港是国际金融中心，国外资本占的比重相当大，加上资本在国际市场上每时每刻自由流动，大湾区放开对香港和澳门的金融管制，可能会给整个国家的金融体制和金融政策带来一定的冲击，对中国的金融市场也会带来一定的影响甚至是风险。为此可以考虑采取两项重要措施：一项是可以分步取消对香港和澳门资金进入湾区的管制，第一步全面开放香港和澳门的本地资本（即港资和澳资）在湾区内自由流动。第二步再放开在香港和澳门的国际资本自由进入大湾区，最终实现所有在香港和澳门的资本自由进出大湾区。另一项是在金融监管上，在粤港澳大湾区与中国内地之间在金融监管领域设立隔离措施，一方面隔离香港和澳门的资金通过大湾区直接进入内地，在国家未取消外汇管制和放开资本项目以前，防止对内地现有金融体系、金融市场带来较大影响。另一方面隔离内地人民币通过大湾区进入香港和澳门的金融市场，在人民币没有实现国际化之前，防止内地大量人民币流入香港和澳门。由于金融体制的复杂性和金融资本的流动性，所以以上两项重要措施的设置在具体操作上可能会有一定的困难，会遇到

新的问题，但相信通过认真研究和精心设计，基本上还是可行的，大的漏洞和风险是可以避免的。

粤港澳大湾区实行内外资金自由流动，虽然还存在一些需要解决的问题，但是总体上我国已经具备了双向放开的基本条件。实现大湾区内外双向资本自由流动，既能为香港和澳门资本开拓巨大的市场，创造更多的机会，也能为大湾区内珠三角九城市的发展引进更多的外资，结束多年来引进外资规模停滞甚至下降的局面，开辟大湾区内地居民投资活动多元化、国际化的渠道，提高大湾区内地居民资金的安全性，使这些城市能够分享到香港国际一流的产业化、便利化的金融服务，等等。

当然，在大湾区实行内外资本自由流动，对内地金融管理体制和政策会有较大的冲击，有些部门可能会以维护国内金融稳定和防范金融风险为由予以拒绝。从改革开放多年的实践来看，我国在金融对外开放上步伐太慢、力度太小，大都是有关部门以金融稳定为理由而加以阻止的。当然，在我国经济实力不强的改革开放初期这种观点是有道理的，但是这些年我国金融系统出现的问题、积累的风险主要都不是金融对外开放带来的，大都是内部监管体制不健全、金融政策失当造成的，甚至是金融体系内严重的腐败行为造成的，是国内金融体制改革不到位造成的。如果我们在金融开放方面的步伐大一些，那么当前积累的金融系统性风险也许会少一些。况且中国改革开放已经40多年了，中国已经成为世界第二大经济体，是有能力抵御金融领域可能出现的风险的。同时，这些年中国宏观经济形势还是比较稳定的，金融机构经过多年的改革，市场竞争力已经大大提高，一批国有金融机构已经进入了世界500强的前列，金融体系的管理日趋规范，人民币的利率已经大体稳定，国际收支有相当的盈余，外汇储备仍在3万亿美元左右。在这种情况下，完全可以通过粤港澳大湾区进行大胆的金融改革和试验，以大湾区内资金双向放开的实践倒逼金融体制的改革，为最终实现人民币国际化，为中国金融市场和金融体制与全球金融市场和金融体制接轨提供经验、创造条件。

三、多种货币自由兑换

粤港澳大湾区要想成为与世界经济接轨的、国际化的、具有全球影响力的金融中心，不应该在货币流通和兑换体系上与世界隔绝。因此在大湾区范围内，除了人民币、港币、澳门的货币自由流通，内外资本自由进出之外，全球各种货币自由兑换既是建设全球最有影响力的港深金融中心的必要条件，又是建设国际一流大湾区的应有之义。

货币自由兑换是指作为支付手段，对大湾区范围内国际经常性往来的付款和资金转移不得加以限制，实行无条件的自由兑换。目前全球已经有50多个国家接受《国际货币基金协定》，实行了货币自由兑换，世界发达经济体和地区的货币例如美元、欧元、英镑、日元、瑞士法郎、港币、加拿大元、澳元等实现了全球自由兑换。中国作为全球第二大经济体、第一大贸易国、第一大外汇储备国，虽然在汇率、利率市场化机制方面进行了一系列的改革，但是至今仍然未能实现货币自由兑换，这已经成为中国经济纳入世界经济体系、与国际惯例接轨的最主要的障碍。假如能在粤港澳大湾区的规划和发展过程中，在货币自由兑换方面进行突破和试验，可以大大改善大湾区的外资投资环境，为全球各种资本创造一个开放、公平、自由、宽松、平等竞争的金融市场环境，吸引更多的国际资本参与大湾区的建设和发展，可以增强国内外对人民币稳定和国家改革开放的信心，增加民营资本和社会资本的安全感，防止大量人民币资本外逃等。

长期以来，我国人民币没有国际化，而是实行外汇管制，各种货币不能自由兑换，主要原因是国家有关方面总是认为我国经济实力有限、监管体制不健全、汇率利率没有市场化、国内金融企业的竞争力不强、需要防范金融风险等，这些理由貌似正确，实际未必。从中国改革开放几十年的经验教训，特别是中国加入WTO后的实践来看，防范金融风险，增强经济实力，提高金融机构的竞争力等，最重要的措施是加快金融改革开放的步伐，金融体系越封闭，经济越落后，企业

竞争力越低，金融风险越大。何况我们经过几十年的发展，金融监管体系不断地完善，外汇储备成为全球第一，人民币汇率长期以来大体稳定，财政收入稳健平衡，一大批国有企业、民营企业已经进入世界500强之列，等等。在这种情况下，国家有关部门应该解放思想，跳出部门利益的束缚，真正站在国家根本利益的立场上，在金融监管体制改革、在汇率利率市场化改革等方面迈出实质性步伐，通过大湾区各种货币自由兑换的改革试验、制度创新和政策调整，为人民币成为自由兑换的国际货币创造条件。

四、九大金融市场互联互通

随着经济的发展、科技的进步以及金融的创新，金融市场不仅规模日益扩大，而且金融产品日益丰富，金融市场又日趋复杂和完善。在目前大湾区内，香港和澳门与珠三角之间，经济社会包括金融活动日益紧密，但由于受粤、港、澳三个不同的金融体系的制约，除了个别金融产品或市场之外，很多金融市场基本上被分割成若干个分散市场，即使在广东省珠三角九城市之间的各种金融产品和金融市场，受多种原因的影响，实际上也并没有完全实现互联互通，融合一体。在以建设国际最大影响力的金融中心为目标的粤港澳大湾区，金融产品画地为牢，金融市场分割零碎的状况必须进行调整和改革，应该是以建立大湾区统一的金融市场为目标，以大湾区内各种金融产品服务为一体、金融市场互联互通为突破，实现金融产品、金融市场双向开放、融为一体，共同服务于大湾区全体居民和所有企业。

从当前大湾区金融市场的发展状况和基本格局来看，需要互联互通的金融市场，大体上有九个方面。

（一）资金市场的互联互通

以为经济活动和居民生活提供存款、贷款、支付等服务主体的银行为主的资金市场，随着人民币、港币、澳门的货币三种货币同时在湾区流动，应该尽快取消香港和澳门银行在大湾区经营人民币在规模和范围上的各种限制，使大湾区内所有的银行机构都有资格为大湾区的企业和居民提供金融服务，使大湾区内所有企业和居民的存款、取款和支付活动都有权利选择大湾区内不同性质、不同地区的银行。取消大湾区内的外汇管制，取消人民币在香港、澳门银行存款的限制，在大湾区内的香港和澳门地区实行人民币自由流动，大湾区内实现资金市场上的货币通。大湾区内所有银行之间的同业拆借、相互调剂等业务活动，都应该在互联互通、统一市场内按市场规律有序进行。大湾区所有银行机构实行同等待遇，在公平竞争的市场上平等竞争、优胜劣汰，促使银行不断地提高服务水平和效率，提高竞争力。

（二）证券市场的互联互通

在全球股票市场中，深圳、香港交易所的市值分别排名第三、第四，仅次于纽约和上海，因此实现两地证券市场互联互通对大湾区建设意义重大。为此，要进一步放开“深港通”在主板市场的股票数量、交易品种，以及投资的资格等方面的限制，实现两地交易所完全双向互通，自由开放。内地创业板除了对机构投资者开放以外，也应该向香港证券市场上所有投资者全面开放。深圳证券交易所的新股发行也应该面向香港投资者全面开放，使香港投资者也分享新股发行的成果。深圳的新三板股权交易市场也应该向香港和澳门的投资者开放。在条件成熟时，将深圳和香港两个证券交易所合并，使大湾区证券交易所成为仅次于纽约的全球第二大交易所。

（三）债券市场的互联互通

未来大湾区要成为全球最有影响力的金融中心，应该有一个活跃、有规模、流动性高、品种齐全的债券市场。由于多种原因，目前

大湾区内债券市场比较薄弱，香港的政府企业发债较少，内地的债券市场主要集中在上海，深圳债券市场与上海的差距比较大。因此，加强大湾区内债券市场的互联互通，对提升大湾区的金融中心地位非常重要。为此，大湾区内债券市场要实现“双向通”，首先要加快打通“北向通”，即打通香港和澳门资金进入大湾区内银行间债券市场交易流通的所有券种，包括国债、地方政府债、企业债、商业银行债等。同时，加快打通“南向通”，即打通大湾区内九城市的各种主体到香港发债和债券交易的各种通道。

大湾区内债券市场互联互通，有利于增加大湾区内债券市场规模，活跃债券市场。目前，我国债券市场总量达到65万亿元，居亚洲第二，但基本上都是国内投资者，境外投资者不足2%，仅8 000亿元。打通香港和澳门与大湾区的债券市场，可以提升大湾区债券市场国际化水平，有利于扩大引进外资的规模，使之成为亚洲地区重要的债券市场。相比来讲，中国内地债券收益率高，除了部分地方债和少数企业债以外，大多数债券信誉高，吸引力大，有利于吸引外资、提高利用外资的水平和规模。大湾区内实行债券市场互联互通也有利于推动中国资本市场的国际化，提高人民币的国际地位，缩小债券市场与发达国家的差距，维护和提高大湾区国际金融中心的地位。



图3.3 香港证券交易所

（四）保险市场的互联互通

香港是全球保险市场最发达的地区，人均保费维持在较高的水平，吸引了全球顶级保险公司在香港拓展业务。全香港共有161家保险公司，2 482家保险代理商，其中十大保险公司占市场份额的45.3%。长期以来，随着内地保险业的迅速发展，大湾区内香港和澳门与珠三角在保险业的合作、保险市场的联系方面也有很大的进展。但从总体上看，大湾区内的保险市场仍然呈割裂状况：一方面对香港保险公司进入内地市场的准入条件、在内地设立机构的资质等方面仍然设立了很多限制，因此在内地的保险市场中，外资及港资、澳资占内地人寿保险市场的5.6%，财产及意外险占1.3%。另一方面，内地居民到香港投保也受到很多限制，不能更好地享受国际一流保险公司提供的优质服务。未来在大湾区建设过程中，应该放开香港和澳门保险公司来珠三角设立机构与开展业务的限制，放开湾区内地保险公司到香港开展

业务以及湾区居民赴香港投保的限制，实行双向开放，在大湾区建成互联互通、共享统一的保险市场。

（五）黄金市场的互联互通

黄金既是重要的商品，也是兼有投资、货币、保值的金融工具。黄金市场更是金融市场的重要组成部分。未来大湾区要建成具有国际影响力的金融中心，发达的黄金市场应该受到应有的重视。香港作为自由港和国际金融中心，实行黄金自由买卖、自由进出的政策，黄金市场发达，黄金交易活跃，品种涵盖现货和期货、有形和无形，市场信誉好，是全球五大黄金市场之一。但由于近些年香港黄金市场需求饱和，发展潜力和空间受限，所以需要开拓新的市场腹地支持。另一方面，改革开放40多年来，香港的黄金珠宝企业逐步转移到深圳和珠三角，其中深圳是全国黄金和珠宝加工最重要的基地，各种黄金珠宝加工企业5 000多家，加工批发量占全国黄金市场的70%。因此，在大湾区的规划发展过程中，实行统一的黄金市场，既能解决香港黄金市场的扩容问题，又能解决深圳黄金珠宝加工企业的市场需求问题。

我国的黄金市场起步晚，目前仅在上海设立了黄金交易所，并且由于国家采取严格的黄金进出口管制，内地黄金市场实际上是一个相对封闭的市场。实现大湾区内互联互通的统一的黄金市场，必须对国家现有的黄金管制政策进行重大调整。为了适应这种调整过程，大湾区内互联互通的统一黄金市场的建立，可以考虑分两步走。第一步，在国家未完全放开黄金管制前，将香港黄金市场的部分功能延伸到大湾区内珠三角九城市，特别是尽早延伸到深圳，在深圳设立香港黄金市场的离岸交易中心，形成交易的主体在深圳，交易的平台在香港，交易后的交割在深圳的基本布局。第二步，在大湾区内取消黄金进出管制，将香港黄金交易市场覆盖到整个大湾区，实现大湾区内以香港黄金市场为主体的全球最大的黄金市场之一。

（六）期货市场的互联互通

期货市场是全球金融市场的重要组成部分。香港作为全球金融中心，有发达的世界期货市场，除了农产品商品期货因为客观条件不具备，已经基本停止以外，香港的金融期货品种丰富，有股市期货指数产品、股票产品期货、外汇期货、利率期货等，是全球期货市场的重要组成部分，在国际上占有重要地位。多年来香港期货发展很快，特别是金融衍生工具和产品不断地涌现，有利于加强香港国际金融中心的地位。大湾区内珠三角九城市由于受多种因素影响，所以期货市场发展比较晚，活跃程度远不如香港。但深圳在全国期货市场方面处于领先地位，目前深圳有13家期货公司，公司资产总额达到680亿元，占全国的14.79%。近些年来，深圳期货市场产业客户和机构客户比重加大至70%左右，期货运行的质量和服务水平有所提高，成为国内期货市场比较发达的区域市场之一。

由于国家对香港和澳门资本以及国际资本进入中国内地期货市场实行严格的限制，因此，大湾区内的期货实际上是香港国际市场和国内封闭市场两个分割的市场。在未来大湾区规划和建设具有全球影响力的金融中心过程中，应该逐步允许香港和澳门资本进入大湾区的期货市场，包括商品期货市场和金融期货市场，对内地机构参与香港期货市场过程中的外汇管制也应该取消，真正实现大湾区内香港期货市场和内地期货市场互联互通，完善统一的期货市场体系。由于期货市场尤其是金融期货市场投机性强，风险大，所以在全国范围内完全放开外资的进入可能会遇到很多障碍，但可以在大湾区内进行改革试验，先允许香港和澳门资本进入，然后允许国际资本的参与，逐步积累经验，建立比较完善的期货监管体系和风险控制制度，使中国的期货市场逐步走向国际化，提高中国经济抵御国际金融波动和风险的能力。

（七）外汇市场的互联互通

外汇市场也是香港国际金融中心的重要组成部分。20世纪70年代香港放开外汇管制、实行货币自由兑换后，外汇市场迅速发展，香港200多家银行和大量的外汇经纪商都活跃在外汇市场，香港外汇市场已经成为全球第五大外汇市场，成为巩固和支撑香港国际金融中心的重要力量。与股票等其他金融市场不同，香港外汇市场是一个庞大的无形市场，80%的外汇交易是通过银行进行的。因此，在未来粤港澳大湾区全球金融中心的发展过程中，仍然要发挥好香港国际外汇市场的独特优势，高度重视外汇市场在金融中心的战略地位。为此需要国家首先在大湾区内取消外汇管制，实行货币自由兑换。在此基础上，一方面放开香港目前几十家银行、存款公司、外汇经纪商的外汇交易市场准入，使它们的外汇交易业务延伸到大湾区内珠三角九城市，为大湾区进一步改革开放、加强与世界经济的联系提供更好的环境，为各类企业发展外向型经济提供更好的服务。另一方面，鼓励和放开大湾区内的内地银行和其他金融机构从事外汇交易业务，逐渐提高国内金融机构从事外汇交易的能力和服务水平。

珠三角城市群作为世界制造业基地，每年有近万亿美元的外贸进出口总额，经济实力雄厚，大批国内企业逐步走向国际市场，大湾区经济与世界经济的联系越来越密切，加上香港外汇市场的优势，只要能在外汇管理体制和改革上率先实现突破，大湾区未来的外汇市场发展潜力巨大。放开大湾区外汇管制、发展外汇市场，对国内人民币汇率、利率以及对国家外汇储备、收支平衡都会产生重要影响。在中国成为全球第二大经济体、第一大外汇储备国，人民币未来成为国际货币的情况下，需要采取必要的监管机制来避免对中国金融体系的冲击，防范可能出现的系统性金融风险。

（八）基金管理市场的互联互通

香港是国际上最重要的基金管理中心之一，基金管理市场也是香港国际金融中心的重要组成部分。改革开放以来，尤其是香港回归20

多年来，随着中国内地经济的崛起，香港基金管理在制度、机制、政策、人才等方面的独特优势得到全面发挥，逐步成为全球成熟的、规模巨大的基金管理中心之一。2017年，香港基金管理业务（私募资金除外）规模达到2.23亿美元，其中资产管理业务占70%以上，基金管理的品种多，覆盖范围广。在基金性质上，既包括由香港证监会认可的公募基金，也存在未经证监会认可的私募基金。在投资范围上，既有全球基金、区域基金，也有单一的国家基金。在基金品种上，包括股票基金、债券基金、货币基金、混合型基金、权证基金等。香港基金管理业的繁荣，为提升香港国际金融中心的地位发挥了重要作用，也是未来粤港澳大湾区金融业发展的重要基础。

随着内地金融业的发展，内地基金管理市场也得到了相应的发展。除了出现一批专业的基金管理公司以外，一批银行、券商、保险公司、信托公司也都开展了基金管理业务，私募基金也有一定的增长，其中深圳是国内基金管理发展较快的城市，基金的规模、数量均占全国1/3，26家基金公司规模达到8万亿元，其中公募基金达到2.5万亿元，超过北京，仅次于上海。但由于受体制、政策、人才等方面的限制，内地基金管理总体上看，费用较高，在信息披露、产品创新等方面与香港还有很大差距。特别是内地基金管理市场还没有完全向中国香港及全球开放，内地的基金走向全球也受到不少限制。虽然近些年来，国家有关部门批准了一批内地基金向外投资，即QDII（合格境内机构投资者），也批准了少量境外基金进入中国内地投资市场，即QFII（合格境外机构投资者），但是QDII的数量控制、资格认定、投资额度等还有很多限制，并且用行政计划的手段分配各机构投资额度，比如在2017年国家外汇管理局将900亿美元的对外投资额度分配给30家银行、48家基金管理公司、40家保险公司、14家信托银行。对QFII的控制更严、数量更少、额度更小，并且规定境外基金管理公司只准持有内地一家基金公司的股份，并且持股比例不得超过49%，等等。

在未来粤港澳大湾区金融中心的规划和发展过程中，应该充分发挥香港国际性基金管理中心的独特优势，更多地吸引香港及全球的资金来大湾区投资发展，同时也鼓励大湾区内的各种基金管理公司及金融机构走向海外，通过香港走向全球，在全球多元化地配置资产，提高资产配置效益。为此，需要对基金市场的监管进行重大改革：一是取消大湾区基金公司和金融机构向香港投资及发展业务的限制，包括在符合香港规定的前提下，取消内地有关部门对其境外发展业务的资格认定，取消内地机构对外投资额度的限制、计划分配和外汇管制，由各家机构根据香港和国际市场的需要，自主投资、自担风险。

二是放开对香港及国际基金公司进入大湾区开展业务的各种限制，包括对境外机构投资内地的资格认定，取消香港基金公司在公司股份比例上的限制，取消投资额度的限制，香港及国际基金公司自由进入大湾区投资发展，并按照中国内地的有关法律要求，接受国家有关部门的监管。

三是实行香港与内地基金的全面互认互通，实行大湾区内“基金通”，形成统一、规范的基金市场。考虑到香港基金规模庞大，为了防止对大湾区金融业的过大冲击，可以考虑分两步放开香港基金进入大湾区。第一步，放开大约占香港公募基金总数1/3、在香港注册的信托和基金。第二步，完全放开在海外注册、在香港开展经营活动、约占香港公募基金总数2/3的海外基金和信托。

（九）金融科技市场的互联互通

金融科技是指利用现代通信技术和互联网技术为金融市场、金融机构提供服务的新兴金融业态，包括电子支付业务、智能财务管理、在线融资和电子保险等。作为一种金融创新，从一定的意义来讲，金融科技市场的发展状况关系到金融中心的核心竞争力，一些有远见的国家，已经将其作为未来金融业的核心竞争力加以培育和支持。纽约和伦敦都在利用自身的优势，发展金融科技中心。因此，在未来大湾

区全球金融中心的发展过程中，要与时俱进，把金融科技作为重要的方面给予重视和支持，使包括香港在内的大湾区金融中心在未来全球竞争中处于领先地位。

这些年来，香港作为全球的金融中心，金融科技发展起步早，多年前电子支付、理财、财富管理发展较快，近几年已经延伸到融资和保险领域，并提出了“风险为本、科技中立”的监管原则。根据有关方面发布的2016年全球金融科技中心评比，伦敦、新加坡并列第一，纽约第二，硅谷第三，芝加哥第四，中国香港第五。但是由于香港本身市场规模小，金融监管严谨有余，创新不足，因此金融科技的规模有限，没有形成大的气候。中国内地这几年金融科技发展迅猛，在市场总量上位居全球第二位，其中2015年支付市场规模达到58.8万亿元人民币，居全球第一，网络融资的市场规模在2015年达到997亿美元，占全球的71%。但中国内地金融科技发展主要是依靠中国庞大的经济体和众多的人口消费群体，加上国家有关部门的监管比较晚，金融科技发展的核心竞争力还不强，金融风险因素比较多。从全球金融科技发展的状况来看，由于美英等发达国家金融自由度较高，并较早地将网络融资纳入了金融监管框架，所以其业务规模和发展速度并没有其他新兴经济体那样大和迅速。

当前全球金融中心之间竞争激烈，未来粤港澳大湾区要建成全球最有影响力的金融中心，需要大胆创新，使金融科技成为未来大湾区金融中心的重要组成部分。为此，要充分发挥大湾区内香港、澳门和珠三角九城市之间各自的优势，实行优势互补，资源最优组合，逐步形成统一的金融科技市场。从香港的角度看，要充分发挥香港充足的人才储备（香港金融业现有就业人数多达22万人），充分利用香港现有的金融创新基础设施（目前香港在金融科技中的使用率占全球第二，仅次于纽约），充分依托香港现有的成熟的金融市场。从大湾区内珠三角九城市的角度看，应该充分发挥近6 700万人的市场优势，充分利用深圳强大的金融科技产业基地。在金融科技发展过程中，要在监管和创新之间取得平衡，在金融创新事物没有造成系统性风险之

前，对一些可控的风险，不应该急于设置或改变监管原则。要开放大湾区内共同的金融科技市场，发挥整体优势，要处理好政府与市场的关系，要发挥金融行业自律的作用，借助于审计、法律、资信等中介组织的力量，对各类市场主体的经营行为进行必要的监管，营造金融科技发展的良好生态环境。

五、金融机构双向开放，同等待遇

发挥香港、澳门的独特优势，建设具有国际影响力的大湾区金融中心。在对金融宏观体制、宏观政策、外汇管理制度、人民币利率国际化等方面进一步改革开放的同时，应该在金融市场的主体，即金融保险机构的开放方面进行大胆的改革和调整，实现大湾区内香港、澳门和珠三角九城市所有金融机构双向开放，实行同等国民待遇。没有对香港、澳门金融机构的彻底开放，整个大湾区金融真正实现国际化，建设世界规模的金融中心是不可想象的。

由于香港是开放、自由、法治的世界金融中心，早已取消了外资管制，实现资本的自由进出、自由流动，因此大湾区内金融机构的双向开放，实际上是在大湾区内珠三角九城市向香港、澳门金融机构的全面开放，实现大湾区内所有金融机构的同等待遇，实际上是大湾区内地给予香港、澳门金融机构的同等待遇。近几十年，在中国内地对外开放的历史进程中，金融领域对外资金融机构的开放至今未能有大的突破。尽管CEPA的谈判和签订已经有十多年了，对香港金融保险机构进入内地在某些方面、某些地区（例如自由贸易区）有所放宽，但是在具体操作过程中，还是有不少门槛。根据CEPA公布的有关香港金融机构进入广东省及内地的正面清单，目前对香港金融机构进入内地在商业存在（即机构的设立）、公司的比例、市场准入、业务限制、审批程序等方面设立了大量、严格的前置条件和门槛。比如，在机构设立方面，香港金融机构在内地设立银行，境外发起人或战略投资者

的总资产不少于60亿美元，其中设立金融资产管理公司的境外战略投资者，总资产不少于100亿美元；进入内地保险市场的香港保险公司的总资产必须达到50亿美元，并且经营历史达到30年以上，在内地设立代表处2年以上；等等。在香港金融保险机构投资内地金融机构的股份比例限制方面规定，投资城市中资商业银行的入股比例不得超过20%，多个香港金融机构合计投资比例不得超过25%，香港保险公司参股内地自由贸易区的保险公司的股比不得超过24.9%，等等。在香港金融机构进入内地市场准入方面，也设置了很多限制。比如：规定香港金融机构在内地设立的银行，不允许提供证券、保险业务，除了可以吸收内地中国公民每笔不少于100万元人民币的长期存款以外，不得经营内地中国公民的人民币业务；不得代理发行、代理兑付、承销政府债券业务，不得从事银行卡业务；香港金融机构不可以参与发起设立金融资产管理公司，香港金融机构投资证券投资咨询类机构限于合资形式，持股比例不得超过51%；香港保险公司在内地不得与关联企业从事再保险的分出或分入业务，不得从事资产买卖或者其他交易；等等。显然，这些对香港金融机构在诸多方面的严格禁入或严格限制，难以适应发挥香港国际金融中心的优势，把粤港澳大湾区建成最具有全球影响力的金融中心的需要。

实现大湾区内金融机构双向开放，同等国民待遇，应该具有国际视野，突破国内金融领域既得利益集团的阻挠，全面理解“金融审慎”原则。在确保全国金融领域不发生系统性风险的前提下，首先，应该全面放开香港金融机构和澳门金融机构进入大湾区的市场准入，在银行、保险、证券、基金、债券、信托等商业领域全面开放市场，在大湾区内真正实现统一的金融市场的体系。

其次，对香港金融机构在大湾区内的经营活动，与大湾区内其他内地金融机构一样，应该实行同等的国民待遇，消除内地目前在企业注册、股份比例、经营范围、资质认定等方面对香港金融机构实行的限制性措施，给大湾区内所有金融机构创造一个公平竞争的营商环境。

最后，在对香港金融机构全面放开市场准入，实行公平的国民待遇的基础上，全面实施香港自由港政策，放开所有国外金融机构的市场准入，对大湾区包括国际金融集团在内的所有金融机构实行国民待遇，并创造各种条件吸引更多的国际金融资本财团进入大湾区，使目前香港实行的资本自由进出的自由港政策、制度、体制、机制全面在大湾区实行。

六、金融监管体制和金融政策基本一致

在未来粤港澳大湾区内实现资本的自由流动，建设全球最有影响力的大湾区金融中心，必然要求在大湾区内实行统一的金融监管体制和金融政策。目前大湾区内在“一国两制”的基本原则下，内地、香港和澳门等分别采取不同的金融监管体制，采取不同的金融政策。在未来大湾区发展过程中，如果在金融监管体制和政策长期不协调、不统一的情况下，实行金融开放，不仅不可能真正实行资本的自由进出，形成统一的金融市场和公平的竞争环境，而且还可能带来金融秩序的混乱，甚至带来系统性金融风险和金融危机。

在“一国两制”的基本原则下，珠三角地区既是粤港澳大湾区的重要组成部分，也是中国经济体系的一部分，不可能完全脱离内地的金融监管体系和金融政策。香港和澳门作为特别行政区，实行高度自治，也不可能完全实行内地的金融监管体制和金融政策。因此，大湾区的金融监管体制和金融政策只能是逐步一致，很难像其他大湾区一样实行完全统一的体制和政策。由此可见，“一国两制”对大湾区金融中心建设来说，既是优势，又是挑战，需要进一步解放思想，加大改革开放力度，进行大胆的制度创新、体制创新和政策创新。大湾区内金融体制改革创新的过程，实际上是大湾区逐步向香港和澳门实行金融开放的过程，是一个与香港金融监管体制和政策接轨的过程。香港以自由港为基础的金融监管体制和政策，是多年来逐步形成的、成熟

的金融监管体制和金融政策，既然可以使香港成为国际金融中心，那么我们有理由相信，在实现资本自由进出的过程中，大湾区金融监管体制和政策如果与香港逐步接轨，那么也一定能促进大湾区国际金融中心的进一步繁荣发展。既然香港的金融监管体制和金融政策能够使香港经济度过若干次全球经济和金融危机，成功规避系统性的金融风险，使香港国际金融中心地位更加巩固，我们也有理由相信参照香港金融中心的监管体制和政策，粤港澳大湾区在金融中心的发展过程中，也能够保持大湾区金融的稳定发展，抵御和避免系统性金融风险以及金融危机的发生。

第四节

大湾区港深金融中心的基本格局

在香港国际金融中心的基础上，金融业在大湾区必将得到更大、更多的发展，金融业一定是未来支撑粤港澳大湾区发展的核心产业，但如何确立大湾区金融发展的定位和格局，目前有不同的说法。香港的学者通常认为香港作为国际金融中心，同时代表了未来大湾区国际金融中心的地位，就用香港国际金融中心替代了大湾区的金融中心。内地的学者和有关部门则将粤港澳大湾区金融业概括为“金融核心圈”或“核心金融区”等，将香港与广州、深圳、澳门、珠海并列在一起，从而把香港国际金融中心作为大湾区金融圈的一个组成部分。这些概括虽然都有一定的道理，但是我们认为未来的粤港澳大湾区的实际格局可能是在大湾区范围内，将香港国际金融中心的功能、作用扩展辐射到整个大湾区，使大湾区形成以香港为核心的具有全球影响力的港深金融中心。

纽约和东京都是国际金融中心，又都是大湾区城市群的核心地区，在经济实力和湾区城市群布局中有绝对核心优势。因此，纽约、东京国际金融中心同时也就基本上代表或等同于纽约大湾区、东京大湾区城市群的金融中心。粤港澳大湾区与纽约大湾区、东京大湾区有所不同。香港回归20多年来，随着内地经济的迅速发展，香港虽然仍是国际金融中心，但是在经济实力、人口规模、发展前景等方面，在大湾区内并不构成绝对核心优势，在大湾区GDP中香港的比重不足1/4，与广州、深圳大体相当，在大湾区6 672万人口中，香港大体占10%左右。因此，香港在粤港澳大湾区的核心地位，难以与纽约、东京在纽约大湾区和东京大湾区中的地位相比，香港国际金融中心难以替代或等同粤港澳大湾区在全球金融中心的地位。另外，在大湾区内

香港作为国际金融中心的地位、功能、作用和优势，又是深圳、广州等特大城市不可相提并论的，香港处于粤港澳大湾区金融业的核心地位，未来大湾区金融业的发展过程，可能就是以香港金融中心为核心和基础，逐步辐射带动深圳、广州以及整个大湾区金融业发展的过程，通过制度创新和体制改革，在大湾区实现资金自由进出，金融市场统一的过程中，形成以香港为核心，以深圳为重要组成部分的具有全球影响力的大湾区金融中心的基本格局。

与新加坡等其他国际金融中心相比，粤港澳大湾区的全球影响力主要表现在四个方面。

一是金融中心的规模和实力全球名列前茅。从目前的情况来看，与纽约金融中心相比，大湾区在证券、债券市场等方面的规模仍然有一定的差距，例如纽约证券市场的总市值在2015年达到25万亿美元，香港加深圳两个证券交易所共6.6万亿美元，但超过了伦敦3.9万亿美元的规模。随着中国经济的持续增长，中国“一带一路”倡议的逐步实施和大湾区国际化进程的加快，大湾区国际金融中心的经济规模和实力将逐步接近纽约，在某些方面甚至有可能超过纽约。

二是金融创新能力位居前列，成为引领全球金融业发展的领头羊。这不仅是基于目前香港金融业创新的基础和优势，也是基于深圳乃至珠三角在金融科技和高新技术产业的潜力以及绿色金融的发展前景。

三是金融中心对世界经济发展具有重要的影响力。由于“一国两制”的特殊制度和香港的独特优势，未来的粤港澳大湾区金融中心将是香港、澳门与珠三角九城市两种金融体系、两大金融市场的融合，将是联系中国经济与世界经济、中国金融体系与世界金融体系的桥梁，将是中国资本走向世界尤其是实现“一带一路”倡议的枢纽。因此，大湾区金融中心的发展和稳定对世界金融和经济的影响将会超过东京、伦敦、新加坡，与纽约金融中心相提并论，并驾齐驱。

四是金融中心对全球经济体制创新、金融体制创新以及实现经济一体化发挥独特的影响力。粤港澳大湾区金融中心的发展，是在“一国两制”的原则下，实现两种经济制度、金融体系和发展模式的融合，尤其要借鉴和参照欧共体等自由贸易区发展的模式，实现大湾区内人员、资金、货物、信息的自由流动，实现各种生产要素的优化配置，实现大湾区统一的市场体系。如果能不断地改革，实现欧共体的模式，那么将对全球经济、金融体制的改革创新，对全球自由贸易区和经济一体化的发展产生其他国际金融中心无法比拟的影响力。

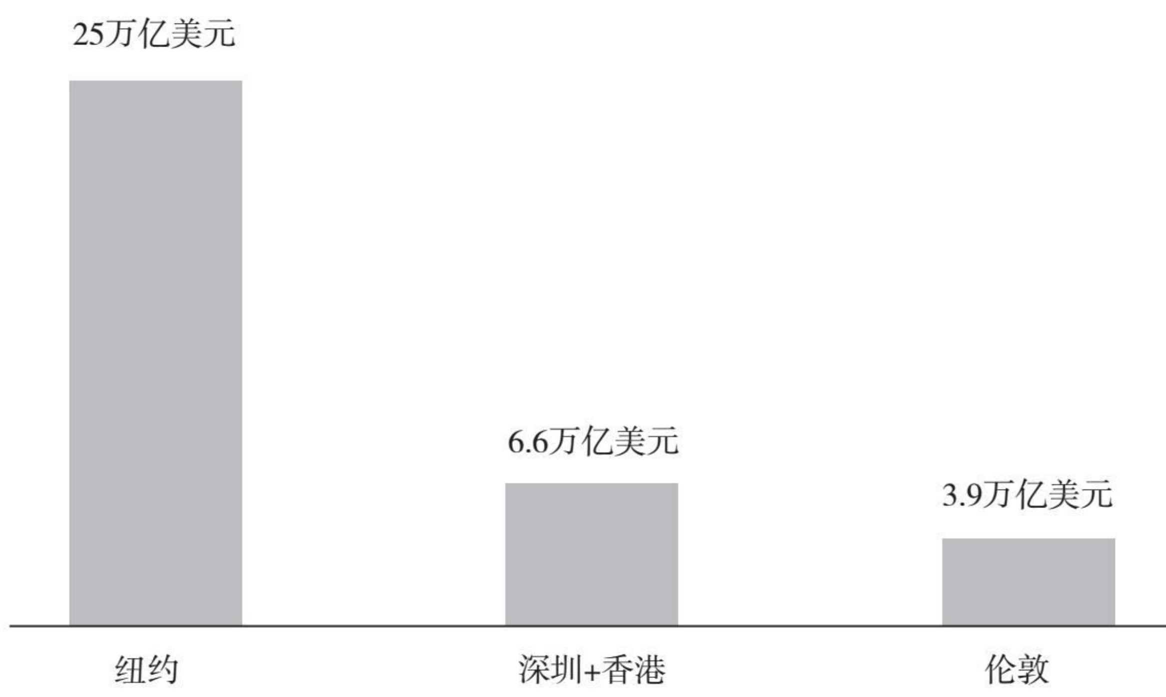


图3.4 2015年纽约、深圳+香港、伦敦证券交易总市值的比较

未来粤港澳大湾区金融中心的基本格局，大体上分为两个基本层次，即以香港为主体的全球金融中心和以深圳为主体的国内金融中心。

一、以香港为主体的全球金融中心

鉴于香港国际金融中心的特殊优势和特殊地位，在未来大湾区金融发展过程中，一方面，香港无疑将起着主体和核心作用，对整个大湾区金融发展、经济发展起着特殊的带动作用。另一方面，通过大湾区内金融的发展和繁荣，又进一步提升和巩固了香港国际金融中心的地位与作用，使香港金融业在现有的基础上，在全球经济和金融发展方面发挥更加重要的作用。未来的香港金融中心的特殊作用主要表现在四个方面。

（一）扬长避短、顺应潮流，进一步完善和提升香港金融体系

当前世界金融中心之间的竞争非常激烈，不进则退，小进也是退，香港必须顺应世界经济一体化和金融业发展的潮流，扬长避短。

首先，要更好地发挥香港作为全球最大融资中心的优势。这些年来，香港证券市场一直是香港金融中心的基础，成为全球重要的IPO市场。当前香港证券市场的上市公司主要是内地上市公司和本地香港上市公司，未来在进一步畅通“深港通”和“基金通”，引进更多的内地上市公司和内地投资者的基础上，吸引东亚地区的优秀公司来香港上市，既扩大香港证券市场的规模，活跃香港证券市场，又能为内地投资者提供更多的投资选择，也有利于中国资本在国外多元化的配置，巩固香港作为全球重要的IPO融资市场的战略地位。

其次，积极发展香港债券市场，强化香港金融体系中的薄弱环节。香港和大湾区要成为具有全球影响力的金融中心，必须有规模大、流动性强、活跃、多品种的债券市场。由于多种原因，与纽约等国际金融中心相比，香港金融体系中的债券市场规模、品种、活跃程度差距很大。为此，要发挥香港联系中国与西方经济体系枢纽的战略优势，努力发展一个具有三种货币计价的规模大、高流通性的债券市场，其中包括：发行以美元计价的债券，吸引世界银行、亚洲开发银行、亚洲基础设施投资银行等跨国的世界组织来香港发行债券；发行

以人民币计价的各种债券，吸引内地政府或准主权机构，例如国家开发银行、进出口银行等来香港发行不同期限的人民币债券；发行以港币计价的债券市场，除了香港政府发行不同年限的债券以外，鼓励香港有关机构为机场、高速铁路等基础设施建设发行长期债券；等等。

最后，要进一步发展香港的再保险市场。香港是一个保险业发达的地区，全球大批知名的保险公司来香港抢占机遇，分享保险市场，有的甚至在香港交易所上市，全球最大的人寿保险之一友邦保险还在香港设立了总部。在保险业发展过程中，所有保险公司都需要再保险产品来分散风险，再保险也是规模经济的行业。但香港一直没有一个为投资者和保险公司服务的活跃的再保险市场，香港的绝大部分再保险市场被伦敦、苏黎世抢占，使其成为全球重要的再保险金融中心。香港在再保险市场需求、专业人才、资本自由进出条件以及法治等方面具备发展再保险市场的基本条件。为此香港应该把发展再保险市场作为金融体系发展完善的重要方面，要力争成为亚洲最重要的再保险市场，要简化设立程序，创造更好的环境，引进内地大型再保险公司来香港发展业务，设立地区和海外总部，培育香港再保险市场的信誉。在此基础上，吸引全球各地的保险公司来香港发展保险业务。

（二）发挥“一国两制”优势，使香港成为全球最大的人民币离岸中心

人民币国际化为香港金融中心的发展创造了历史机遇，也是与全球金融中心竞争中最独特、最大的优势。随着改革开放，中国经济实力大大增强，人民币在国际货币体系中的地位日益提高，香港凭借“一国两制”的优势和作为联结中国经济体系与世界经济体系桥梁的战略地位，目前已经成为全球规模最大、最活跃的离岸人民币国际清算、结算、交易中心，日均成交额接近1万亿元人民币，拥有近万亿元人民币的离岸人民币资金池。2016年，香港人民币实时支付系统处理了70%以上的全球人民币支付交易，内地90%以上的人民币计价的跨境贸易

在香港进行结算。随着中国经济实力和国际贸易的持续增长，人民币国际化程度的不断提高，香港人民币离岸中心发展的潜力越来越大，对香港的繁荣稳定和中国改革开放的贡献越来越大，巩固和发展香港人民币离岸中心，需要有关方面做以下工作。

抢占先机，大力发展人民币贸易结算业务。2014年，中国的进出口贸易总额达到4万亿美元，占全球贸易总额的10%以上，成为全球最大的贸易国，但用人民币结算的货币量只占全球交易结算货币量的不到2%，而美元占41%，欧元占24%，英镑占9%。2014年，中国内地对外贸易使用人民币结算的比例为24%，在未来若干年，如果能将中国内地对外贸易使用人民币结算的比例提高到50%，就相当于每年以人民币结算的货币量占全球交易结算货币量的5%，人民币结算的国际交易总额将超过2万亿美元，这将为香港人民币离岸中心提供更多的业务量，带来更多的发展机会，同时也可以大大降低中国人民银行对外汇储备量的实际需要，有利于维护人民币的汇率稳定。

积极发展香港以人民币作为投资的外汇市场。随着中国资本账户的逐步开放，人民币作为投资货币将日益增长。虽然目前到海外开展人民币直接投资的比例还不高，只占中国对外投资总额的13%，但是由于中国吸引的外商直接投资和中国对外投资都占全球第二位，因此人民币作为国际投资货币的前景非常可观，人民币在国际外汇市场交易额增长的潜力也很大。当前人民币外汇交易市场占全球外汇交易的4%，是全球第八大外汇交易货币，近几年人民币在国际外汇市场的成交量年增长都在20%以上。2016年，人民币外汇交易总量为2 000亿美元，其中1/3以上（即760亿美元）是在香港外汇市场进行的。因此应该把人民币外汇市场的发展作为香港人民币离岸中心的重要组成部分积极推进，为全球的国际投资者提供多元化的、高流动性的人民币计价的股票、债券、基金、期货等各种投资产品，促进香港外汇市场进一步繁荣。

把香港建成离岸人民币定价中心。要保持香港人民币离岸中心的绝对优势和领先地位，离岸人民币定价中心的地位和功能是不可或缺的。而定价中心的重要功能就是保持人民币在岸和离岸的汇率差距不能太大。无论人民币是升值还是贬值，如果离岸和在岸人民币汇率出现重大差距，就会给市场带来不稳定的因素。香港离岸人民币定价中心的形成，既需要国家有关部门的支持，比如允许部分实力雄厚的金融机构参与离岸与在岸人民币汇率的套利活动，用市场手段调节离岸和在岸人民币汇率的差距不至于过大，也需要香港做出努力，比如扩大人民币资金池的规模，香港政府应该维持必要的人民币储备，并有足够的实力保障人民币离岸市场的各种需求。

将离岸人民币市场由香港扩展到整个粤港澳大湾区。除了香港以外，每年进出口贸易总额达到近万亿美元，有着用人民币结算的巨大市场潜力。改革开放几十年，也培育了一批有实力的金融机构，具有发展人民币离岸市场的能力。因此，在人民币最终走向国际化之前，对大湾区实行特殊的政策，取消外汇管制，将香港人民币离岸中心的市场拓展到整个大湾区，除了放开香港金融机构在大湾区内珠三角九城市开展人民币业务以外，使大湾区内珠三角九城市的金融机构都能参与人民币离岸市场的拆借、结算、交易、支付等业务，使大湾区真正成为人民币走向国际市场的先行地区。

（三）依靠中国强大的经济实力，使香港成为全球最重要的基金和财富管理中心

经过几十年的改革开放和经济高速发展，中国内地积累了巨大的财富储备。由于多种原因，中国内地富人的数量和财富规模的增长幅度是各国无法比拟的，中产阶层的数量也日益增加，中国内地大量的财富需要更安全的地区保值、增值，这就为香港作为全球财富基金和资产管理中心创造了其他国际金融中心难以超越的独特优势。当前香港各种基金已经管理了2.23万亿美元的资产，积累了相当多的人才和

经验。为此，香港应该发挥“一国两制”的制度优势，维护好香港现代自由法治社会以及财产安全保护的各种政治经济制度，并可以借鉴瑞士金融机构对私人资产保护的有关措施，吸引中国内地巨大的储蓄和财富来香港保值、增值，从而为香港国际财富管理和基金管理中心提供巨大的支撑。

（四）利用好“一带一路”倡议的机遇，使香港成为中国内地资金走向全球的国际枢纽

改革开放以来，在引进外资、发展外向型经济过程中，香港成为国际资本进入中国内地的枢纽。2015年，中国内地引进外资的数量达到1 356亿美元，位居发展中国家第一位，其中香港为此做出了重大贡献。随着中国经济快速增长，经济实力大大加强，对外投资能力和投资需求大大增加。2015年，中国内地对外直接投资金额已经达到1 457亿美元。尤其是中国“一带一路”倡议的逐步实施，中国资本走向海外的规模更加巨大，为香港国际金融中心带来新的历史机遇。香港作为中国经济与世界经济联系的枢纽，其重要功能也将发生重大变化，由过去单向引进国际资本进入中国内地，变为既帮助国际资本进入中国内地市场，也帮助中国内地资本走向全球的双向枢纽，进一步巩固和提升香港国际金融中心的功能与地位。

中国“一带一路”倡议如果能按预期实现，那么将为香港金融中心的提升带来深远的影响。“一带一路”倡议联系66个国家，涵盖63%的全球人口，经济总量占全球的30%以上。根据有关方面的预测，未来“一带一路”中仅亚洲国家对基础建设投资的资金需求每年就高达上万亿美元，而目前包括亚洲开发银行、世界银行以及亚洲基础设施投资银行在内的国际金融机构自身的投资能力远远不能满足这些国家庞大的基础建设需求。为此，香港作为国际金融中心，首先应该发挥提供美元、人民币等多种货币融资的独特优势，成为“一带一路”国际融资中心和项目融资平台，发行债券、股票、基金以及各种多元化的金

融产品和金融工具，既满足“一带一路”倡议对资金的需求，又扩大香港金融中心的规模和功能。其次可以发挥香港在会计、法律、仲裁、保险等方面的独特优势，为“一带一路”的建设提供高附加值的专业服务，正如不少香港人士提出，使香港成为中国“一带一路”倡议实施的“超级联络人”。

二、以深圳为主体的国内金融中心

在推进具有全球影响力的粤港澳大湾区金融中心的发展格局中，香港作为已经成熟的国际金融中心，是大湾区金融中心的主体和核心，大湾区金融业的发展都要受到香港的引导和辐射，整个大湾区在全球金融体系的地位和作用，主要取决于巩固和提升香港国际金融中心。但是在大湾区金融发展的格局中，深圳作为内地名列前茅的金融城市的作用也是十分重要的。

与香港金融业相比，深圳也有自己独特的优势。深圳的人口规模比香港多一倍，经济总量目前与香港大体相当，2019年将超过香港。深圳证券交易所是中国内地两个交易所之一，交易量远远超过香港。深圳是中国乃至全球重要的高新技术城市，有华为、腾讯等一批世界级的高新技术企业，而香港几乎没有高新技术产业。深圳是一个年轻的移民城市，城市的活力、创新能力胜于香港。除了证券市场以外，深圳的银行、保险、基金等金融机构对内地的影响力、辐射力也超过香港。因此，在发挥粤港澳大湾区为中国内地提供金融服务的作用方面，深圳的优势是香港无法替代的。

为此，在大湾区金融中心发展的格局中，应该充分发挥深圳的独特优势，逐步形成以深圳为主体的为国内服务的金融中心，其主要方向和功能大体上表现在以下三个方面。

（一）全国最重要的证券市场和融资中心

作为中国改革开放的产物，深圳证券交易所（以下简称深交所）是全国第一家证券交易所，经过近30年的发展，虽然遭到上海证券交易所（以下简称上交所）的激烈竞争，尤其是国家为了扶持上海证券市场发展，曾经一段时期停止了深交所A股主板市场的IPO。但在与上海证券市场的竞争中，深圳在某些方面仍然占有优势。深圳上市公司数量近2 000家，远远超过上交所1 200多家。在上市公司市值方面上海占优势，大体为30万亿元左右，深圳在20万亿元以上。深交所上市公司多元化，除了主板市场以外，还有中小板、创业板，市场活跃，成交量通常超过上交所。2016年，深交所上市公司成交金额为934 458.87亿元，居全球第四位。在未来大湾区金融发展过程中，深圳证券市场一方面与香港证券市场互联互通，形成统一的市场，并进一步加快证券市场的开放，吸引全球的资金进入深圳证券市场；另一方面，通过多种方式加快深圳证券交易市场的发展，加大深圳市场IPO融资规模，进一步增加基金、债券交易的规模，尤其是加大债券市场发展的步伐，缩小与上海债券市场之间的差距，使深圳成为中国内地最大的证券、基金、债券融资中心。

（二）中国内地的金融创新中心

深圳金融市场的规模居全国第二，仅次于上海，2016年金融业占GDP的比重达到14.6%。在北京、上海、深圳三个金融中心城市中，深圳最大的比较优势是金融创新。深圳作为经济特区和年轻的国际化大都市，是在先行一步的市场经济的体制中诞生和发展起来的，各行各业都有创新的环境、人才和体制机制。这些年来，除了证券市场以外，深圳在银行、保险、股权交易市场、基金管理、创业投资、民间资本市场、中小企业融资等方面都进行了大量的探索和创新，成为中国金融业创新发展的试验场，为内地各层次的资本市场的改革和发展做出了重要贡献。在未来大湾区港深金融中心的建设发展过程中，要充分发挥深圳在金融创新方面的优势，进一步优化金融生态环境，一些在大湾区内短期难以推行的重大金融改革举措，可以在深圳进行试

验，然后在整个大湾区或者中国内地推行，使之成为中国内地的金融创新中心。

（三）中国内地的金融科技中心

金融科技虽然目前在整个金融产业中的规模还不大，并且面临金融监管、金融风险等诸多新问题和新挑战，还有很多不确定性，但是金融和高新技术的结合，将深刻地改变金融业的机构和商业模式，深刻地影响金融业的未来。从全球来看，在金融科技领先的国家和地区，除了纽约、伦敦这样的传统国际金融中心以外，硅谷也成为全球金融科技创新中心。深圳既是全国金融中心，又是高新技术最领先的重要城市，被称为中国的“硅谷”，金融和科技两个领域的创新在全国都独占鳌头，全国第一家微众银行在深圳诞生。因此在大湾区港深金融中心的建设过程中，要充分发挥深圳独特的优势，在适应规范和监管的同时，首先要大力发展和推广互联网和移动支付，尤其是移动支付，提高货币数字化程度，在个人消费领域使深圳乃至大湾区率先进入“无现金化社会”。在扩大个人消费支付的基础上，应该向互联网支付和移动支付借贷、资产管理等金融机构的其他功能拓展与渗透。其次，积极发展网络融资，尤其是小额的股权融资和消费借贷，使之成为现有金融资产配置体系的重要补充，为那些无法达到银行放款条件的特殊群体提供服务。最后，加大开拓科技金融理财服务的市场。与传统理财基金和理财顾问相比，利用金融科技手段进行财富管理，在降低投资理财成本、分散投资理财风险、提升信息透明度方面充分体现了互联网技术的优势，对未来基金管理、证券业发展产生重要影响。虽然目前金融科技理财服务还不成熟，对财富管理的影响还不大，但是潜力很大，深圳应该积极扶持其健康发展。

第五节

设立大湾区金融特别试验区，成立大湾区金融改革与发展委员会

建设具有全球影响力的大湾区港深金融中心，对中国内地改革开放和香港的长期繁荣稳定具有重大的战略意义及深远的历史意义。但同时，由于金融改革和发展的复杂性与特殊性，实施上述的一系列金融改革和发展的措施与政策，不仅涉及大湾区范围内的经济发展全局，而且涉及国家改革开放一系列重大政策和重大决策，涉及国家金融体系的稳定和发展。在现有的大湾区内珠三角九城市的金融管理体制下，在现有的粤、港、澳三地分散的协调发展机制下，在现有的国家金融政策框架内，粤港澳大湾区港深金融中心的目标是不可能实现的。为此，需要采取特殊的体制、特殊的政策、特殊的方式。

一、成立国家层次的粤港澳大湾区金融改革与发展委员会，统一领导和协调大湾区港深金融中心的改革与发展

在中国内地现有的金融管理体制下，中央政府权力高度集中，地方政府几乎没有金融政策制定和金融监管的任何权限，所有金融领域的改革、创新、政策调整，必须经过国家金融管理部门，包括中国人民银行、中国银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、国家外汇管理局等。同时，由于这些部门的职责和任务不同，权力和利益关系不同，各部门之间相互制约、相互扯皮，决策效率低，官僚

主义严重，地方性的金融改革创新几乎很难得到中央有关部门的一致支持，各个金融监管部门之间又缺乏统一的协调机制。因此，没有国家层次的支持，没有中央各部门的相互协调，大湾区金融改革创新几乎寸步难行。比如，深圳前海深港现代服务业合作区的开发建设将近10年了，但是在金融体制、金融政策方面仍然没有大的进展和突破，这充分说明了地方在金融改革发展方面的难度。为此，建议在2017年中央成立国家金融发展稳定委员会的基础上，成立国务院粤港澳大湾区金融改革与发展委员会，统一领导大湾区金融改革开放，统一协调国务院有关部门对大湾区金融改革和发展的重大政策、重大决策，为大湾区金融改革和发展提供体制保障与政策保障。



图3.5 前海深港合作区规划图

二、设立粤港澳大湾区金融改革开放试验区

金融是经济发展的血液，流动性大、系统性强，大湾区进行金融体制改革和重大金融政策调整，有可能会对中国整个金融体制和金融

发展带来巨大冲击。为了防止大湾区金融改革给中国内地金融体系带来系统性风险，需要通过设立金融改革试验区的方式，在粤港澳大湾区与中国内地金融体系之间通过不同的方式和手段建立一套无形的隔离措施，既为大湾区大胆进行金融开放、大胆进行金融改革、大胆进行金融政策调整创造环境，为香港金融中心扩大市场腹地，又可以防止大湾区的金融改革和政策调整给中国内地金融系统带来难以控制的风险，并可以为全国的金融改革开放提供经验和示范。

三、对大湾区金融体制和政策进行重大改革与调整

在大湾区金融体制和香港及全球金融体制接轨的过程中，需要对国家现行金融体制和政策进行重大改革，包括取消外汇管制制度，推动人民币国际化，全面实行资本项目可兑换，实行三种货币自由流动，国际多种货币自由兑换，全面放开香港乃至国外的金融机构、国际资本的市场准入，各种资本市场双向开放、互联互通并融为一体，等等。这些重大体制改革和政策调整，既关系到大湾区港深金融中心的发展目标能否实现，又关系到未来中国对外开放的长远战略。从当前我国的经济实力、人民币的国际地位、外汇储备、汇率稳定状态、金融体系的监管水平等来看，应该说这些重大改革的条件是基本具备的，在大湾区率先推进是完全可行的。只要进一步解放思想，是能够逐步实现的。

第四章

构筑粤港澳大湾区社会共同体和居民生活圈

实现湾区内居民的自由流动和社会政策的衔接一致，是建设国际一流的粤港澳大湾区的最基本条件，也是实现大湾区内货物、资金自由流动的必然要求。在国际上，无论是一个国家范围内的东京大湾区、纽约大湾区，还是类似欧盟这样多个国家组成的自由贸易区，区内的居民自由流动都是非常普遍和简单的事情。在这些区域范围内，各地区之间的社会政策在某些方面可能有所差别，但整体上是协调、衔接和一致的，并为居民的自由流动和居住提供极为方便与宽松的环境。而在粤港澳大湾区，实现居民的自由流动和社会政策的衔接，则成为一项最为艰巨而复杂的改革工程，成为涉及政治、经济、社会、文化等诸多方面的重要的制度创新。这是因为，粤港澳大湾区是在一个国家、两种制度、三个隔离的独立区域、11个城市政府等复杂的行政体系背景下规划和发展的。在居民的流动管制方面，长期以来，由铁丝网连接的物理隔离将大湾区分为三个封闭地区，中国内地政府将香港、澳门居民进入大湾区视为境外人员入境，大体参照外国居民入境的方式进行严格查验和监管。大湾区内其他城市居民进入香港、澳门被视为出境，有着复杂的审批手续和严格的数量控制。在社会政策方面，香港、澳门和珠三角九城市之间实行完全隔离的、不同的社会制度、管理体制以及公共政策，即使在珠三角九城市之间，由于内地户籍制度的制约，所以居民的自由流动和居住也受到极大的限制。

改革开放以来，尤其是香港回归20多年来，虽然大湾区内在人口流动限制政策和措施方面有所放松，在社会政策的衔接方面也有所涉及，比如：对香港、澳门居民进入内地的检验、过关手续有所简化，通关效率有所提高；对珠三角的城市居民进入香港、澳门在数量上有所放松，在手续上也有所简化，对深圳部分户籍居民实行了“一年多次”的政策；在社会政策上，深圳市允许香港子女在深圳就读中小学校接受义务教育；等等。但是总的来说，对大湾区内的人口流动仍然采取严格的限制措施，香港、澳门与珠三角九城市社会政策还是各自为政、相互独立、封闭运行。因此目前大湾区内部的人口和社会政策仍

然严重限制大湾区经济社会的发展，成为未来大湾区进一步改革开放必须高度重视和解决的重大问题。

从建设世界一流的粤港澳大湾区的前景来看，未来在实现大湾区内货物、资金自由流动的过程中，应该借鉴欧盟的模式，在“一国”的范围内实行大湾区内居民自由进出、自由流动，并在“两制”的框架内，在货物、资金自由流动形成经济共同体的基础上，实现社会政策的有效衔接、协调和一致，形成大湾区社会共同体和居民自由方便的生活圈。由于人口的自由流动和社会政策涉及就业、居住、教育、卫生、社会保障等众多复杂的方面和问题，大湾区内各地区之间的富裕程度、收入差别、公共服务的水平等又相差较大，因此，大湾区社会共同体的形成不仅涉及不同的社会体制和社会政策，而且涉及不同地区、不同城市、不同群体的利益格局的调整。为此，在粤港澳大湾区经济共同体和居民生活圈的形成过程中，应该注意把握三个基本原则。

一是大湾区内社会共同体的建设不能吃大锅饭、搞平均主义，而应该在尊重各地不同的社会制度、尊重各城市的实际利益和政策差别、保留各地基本的社会政策的前提下，在大湾区内不同社会制度和社会政策之间，进行体制机制对接、政策对接、信息对接，实现服务一体化，并逐步相互融合，最终形成大湾区社会共同体，形成居民自由进出、方便高效的大湾区生活圈。

二是大湾区应该是一个有差别、分层次的社会共同体。由于大湾区内香港、澳门地区与其他城市，在经济发达程度和居民富裕程度以及社会保障水平、公共服务水平方面差别较大，所以大湾区内各个城市社会政策的衔接紧密程度应该分两个层次。一个层次是珠三角内九个城市之间社会政策的衔接应该更紧密一些，加快珠三角地区户籍制度的改革，加快公共服务均等化的步伐，尽快打通九城市之间在社会政策衔接融合方面的障碍。另一个层次是香港、澳门与珠三角之间社会政策的衔接可以松散一些。由于香港、澳门作为特别行政区，实行

高度自治，各自制定了独立的社会政策、制度和体系，并且香港、澳门政府财政收入高，在教育、卫生、社会保障、社会福利等方面的水平比珠三角九城市高，因此，香港、澳门与珠三角之间社会政策衔接的紧密程度相比珠三角九城市之间，应该更松散一些。这样有利于调动大湾区各地政府，尤其是香港和澳门政府的积极性，促进大湾区社会共同体的形成和发展。

三是粤港澳大湾区社会共同体的形成，应该实施两步走策略。由于社会的融合比经济的融合更复杂、更困难，它既受到粤、港、澳之间制度差异的影响，又受到香港、澳门与珠三角九城市之间在经济水平、富裕程度差别的制约，并受到香港、澳门在人口规模、区域空间等客观因素的约束。因此，粤港澳大湾区社会共同体的形成，第一步是珠三角九城市向香港、澳门居民的开放，在社会发展的主要领域，包括就业、教育、卫生、居住、养老等领域向香港、澳门居民全面放开，实现香港、澳门居民在珠三角九城市“无障碍出行”“无障碍生活”。第二步，根据香港、澳门的承受能力，香港、澳门地区对大湾区内其他城市居民在社会政策上分步开放，有步骤地实现香港、澳门与珠三角九城市在社会政策方面的衔接，逐步实现大湾区内居民在香港、澳门自由迁徙、居住，并在教育、卫生、社会保障、社会救助等方面享受应有的服务保障，最终实现大湾区内居民自由生活圈和社会共同体的目标。

实现粤港澳社会共同体和居民生活圈，涉及的领域很多。从与“一国两制”的制度、体制的相关性，与未来大湾区进一步改革开放以及与大湾区社会政策的调整联系密切的角度分析，大体上应该采取以下八个方面的改革和调整。

第一节

取消香港、澳门居民进入大湾区的出入境检查，放开大湾区居民进入香港、澳门的限制

一、取消香港、澳门居民进入大湾区珠三角九城市的出入境检查，拆除香港、澳门与大湾区之间设立的“铁丝网”，确保香港、澳门居民自由进出大湾区内珠三角各个城市

随着大湾区内香港、澳门与其他城市之间经济、社会、文化交流的日益密切，每天近百万人次往返于香港、澳门与广东省各城市，其中仅深圳各口岸日均过境人数就达到60多万人次，实际上已经基本形成了珠三角城市群生活圈。但是国家长期以来对香港、澳门居民仍然以境外居民对待，对香港、澳门居民进入内地正常生活和工作进行严格的出入境管理。虽然这些年出入境管理的方式和手续不断简化，但是仍然是阻碍香港、澳门居民在大湾区正常活动的一道屏障，占用了国家和香港、澳门政府大量的人力、财力和物力资源，耗费了香港、澳门居民大量的精力和时间，“过关”成为香港、澳门居民尤其是香港居民生活中的难题。为此，在大湾区的未来发展过程中，应该取消香港、澳门居民进入珠三角的出入境检查，使香港、澳门居民自由、便利地在大湾区内工作、生活，形成大湾区“无边界”的生活圈。



图4.1 福田口岸通关景象

取消香港、澳门居民进入大湾区珠三角九城市的出入境检查后，对目前中国内地有关方面认为的香港、澳门极个别因为政治、社会等原因不宜入境的居民的监管，可以由大湾区内有关方面利用现代技术和方法采取其他有效方式进行检查和管理，以便维护大湾区的政治稳定和社会稳定。对于离开大湾区进入广东省其他城市及全国内地的香港、澳门居民的管理，考虑到这种情况涉及的人数较少，近期可以采取其他多种方式、手段灵活的措施，例如在主要交通枢纽、场站设立少量、必要的设施进行检查。从长远来看，对香港、澳门居民进入内地都应该取消出入境检查，使香港、澳门居民自由、方便地进出自己的祖国。

二、取消香港、澳门地区车辆进入大湾区珠三角九城市的数量限制和车辆检查，使香港、澳门居

民的车辆自由出入大湾区的其他城市，同时放宽大湾区其他城市车辆进入香港、澳门的限制

目前，大湾区内各个城市沿用了几十年来严格限制小汽车双向进入的管制措施，粤港“两地车牌”的数量由广东省公安部门严格控制、严格审批，在出入境口岸进行严格的检查，给香港、澳门居民与内地的往来带来极大的不便，浪费了大量的口岸设施、土地资源以及人力、财力。而且由于严格控制数量，长期以来因为两地车牌的稀缺和行政审批，已经造成对个别群体实行特殊待遇的一些不公平、不合理的特权现象，甚至在审批过程中产生很多的腐败现象。当前，大湾区居民的生活水平大大提高，汽车早已进入家庭，并成为城市居民现代生活不可或缺的要素。因此，放开、放宽大湾区内汽车自由通行的限制，是大势所趋。放开香港、澳门车辆进入大湾区其他城市的限制后，由于香港、澳门车辆总量不多，目前香港小汽车拥有量不到100万辆，不及深圳的1/3，所以放开香港、澳门车辆进入内地后，对内地各城市的交通不会产生重大影响。考虑到香港和澳门地域狭小，交通道路及场站设施对内地车辆进入的容量有限，因此，对大湾区珠三角九城市进入香港、澳门地区的小汽车，在数量上可以适当控制，比如可以采取收费的手段进行引导和限制，或者采取抽签的方式进行公平合理的配置，以便消除目前广东省在审批“两地车牌”过程中的腐败现象。对于少数通过大湾区进入中国内地的香港、澳门小汽车，近期可以在大湾区与中国内地之间的主要高速公路设立必要的检查。从长远来看，也应该取消香港、澳门小汽车进入中国内地其他地区的限制和特别检查。

三、逐步放开大湾区珠三角九城市居民进入香港、澳门地区的限制

1997年香港回归以来，在“一国两制”的原则下，内地对香港、澳门居民回到内地的政策开放程度比较大，除了出于政治原因不允许极个别人士入境以外，对普通居民进入内地早已放开，出入境管理手续不断地简化。但是相比之下，国家对包括珠三角九城市居民在内的内地居民进入香港和澳门的限制放松的步伐小很多，其原因是多方面的、复杂的，既有政治原因，又有经济原因，既有内地政府的原因，也有香港政策的原因。直至2003年“非典”给香港经济社会带来萧条后，为了带动香港经济的复苏，内地才逐步放开内地居民赴香港自由行，对深圳户籍居民赴香港也逐步实行更为宽松的政策，但是随后因为香港的要求，又收紧了对深圳户籍居民赴香港的数量限制，等等。因此，在取消大湾区内对香港、澳门居民出入境管理的同时，也应该逐步放开湾区内珠三角九城市居民赴香港、澳门的自由进出，最终真正实现湾区内“无边界”“无隔离”的自由进出的良好局面。

由于香港、澳门地区面积较小、人口密集，基础设施和服务体系的容量有一定的限制，因此对大湾区其他地区的居民进入香港、澳门在一定的时期采取数量控制是必要的，办理必要的手续也是可以理解的。可以分三步推动大湾区内珠三角九城市城市居民到香港、澳门的自由流动。第一步，放开深圳1 200万常住人口自由进出香港，放开珠海160万常住人口自由进出澳门。第二步，放开大湾区内珠三角九城市常住人口自由进出香港、澳门地区，除了深圳和珠海以外，其他城市常住人口大约2 000万。第三步，放开珠三角九城市中农村居民自由进出香港、澳门的限制，最终实现珠三角九城市5 874万居民全部自由进出香港、澳门地区。

在简化珠三角居民赴香港、澳门的手续方面，也应该加快改革步伐。

第一步，可以采取一次签注、多次往返的方式，利用现代通信系统采取网上办理，方便居民，提高效率。

第二步，取消签注手续，凭居民身份证、居住证等身份证件自由进出。

第三步，可以取消证件检查，自由进出，真正实现自由进出的目标。

在促进大湾区珠三角九城市居民自由进出香港、澳门地区的问题上，香港政府和居民也应该持欢迎态度，积极配合支持。更多的珠三角居民赴香港，对香港的经济发展、市场繁荣、增加就业等方面都将发挥重要的积极作用。

四、逐步放开外国人进入大湾区珠三角九城市的限制

粤港澳大湾区作为世界一流的国际化湾区，应该向世界各国居民开放，简化外国人进入大湾区的手续。未来在取消了香港、澳门地区居民进入大湾区出入境管理后，对外国居民进入大湾区的出入境管理应该简化手续，包括对从香港进入大湾区的外国人，实行一地两检或一地一检。对外国人进入大湾区实行落地签证等措施，提高目前出入境管理人员的服务水平，改善服务态度。从长远来看，对外国人出入境管理设施可以移至大湾区与内地接壤的有关口岸，使整个大湾区变成类似目前香港、澳门那样外国人自由进出的自由港。

第二节

放开大湾区内居民购房、居住的限制，取消珠三角九城市的户籍管理

居住和迁徙的自由是现代文明社会公民的基本权利，《中华人民共和国香港特别行政区基本法》规定了居民在香港范围内自由迁徙的权利，但中国内地实行严格的户籍管理制度。粤港澳大湾区要实现人员的自由进入、自由流动，通过户籍改革，保障居民居住自由和迁徙自由是不可回避的问题。

一、应该放开香港、澳门居民来珠三角九城市购房的限制

由于近几年国家用行政手段严格控制房地产价格，对居民购房做了严格的限制，其中对香港居民的购房限制更严一些，比如深圳允许本市户籍人员买两套房，但香港居民到深圳只能买一套房，等等。因此，在购房问题上，珠三角九城市对香港、澳门居民在本地购房，应该实行与本城市户籍人员同等国民待遇。

二、应该逐步放开大湾区内珠三角九城市居民去香港购房、定居的限制

在购房方面，目前香港对包括珠三角九城市在内的内地居民在香港买房也有很多限制，包括买房者的身份、数量等。这些限制对大湾区内珠三角九城市居民应该逐步放松，并最终取消，对大湾区内其他城市居民买房与香港居民一样同等待遇。在定居方面，香港对内地居民定居的限制更加严格，除了少数特殊人才以外，其他基本上拒之门外，对此也应该逐步放开。这有利于缓和香港人才和劳动力短缺状况，有利于改善香港人口结构，减缓香港老龄化的进程。

三、大湾区珠三角九城市之间应该加快户籍改革，拆除城市居民合理流动、居住、迁徙的障碍

可以先从实行户籍与非户籍人口公共服务均等化入手，条件成熟时在全国率先取消户籍管理，实行真正意义上的居住证制度，以居住证最后替代户籍的各项功能。以上各项对居住、购房政策的调整和改革，将为粤港澳大湾区内居民最终实现自由居住、自由迁徙创造条件。

第三节

发挥香港教育的优势，逐步实现大湾区教育国际化和现代化

教育是政府提供社会公共服务的重要方面，教育均等化、一体化是实现粤港澳大湾区社会共同体和生活圈的重要方面。由于历史原因和“一国两制”基本原则，大湾区内目前实行两种教育体系。几十年来中国内地政府长期以GDP为中心，使包括教育在内的公共服务成为社会的突出问题，尤其是义务教育体制受意识形态以及应试教育制度的影响，教育改革长期落后于经济和社会体制改革，教育水平与国际差距很大，所以每年都有不少学生到国外接受不同阶段的教育。而在香港、澳门地区尤其是香港，实行教育国际化，教育的理念和制度基本上与世界现代教育文明接轨，中小学实行双语教育，不仅实行12年免费教育，而且在教学理念、教育方法、办学环境等方面都达到国际先进水平，在教育质量上也是领先的。香港只有700多万人口，却有几所国际一流水平的大学。因此未来大湾区在社会共同体的发展过程中，教育领域的重点应该是发挥香港教育的优势和辐射能力，促进大湾区教育的国际化和现代化。

一、大力鼓励、支持香港各种机构在大湾区珠三角九城市设立幼儿园、中小学、大学及培训教育机构

这些教育机构不仅将为在大湾区工作生活的香港、澳门居民子女提供良好的教育，更重要的是培养教育内地学生，使大湾区内其他地区的学生接受香港的良好教育，提升整个大湾区的教育水平，为大湾区经济社会发展提供更多的人才，使大湾区拥有国际先进教育体系，达到国际一流水平。香港、澳门的各种组织在大湾区设立各种教育机构，应该在审批程序、土地供应、招收学生、收费标准等方面给予支持，尤其是在义务教育阶段，要解放思想，允许香港设立的中小学招收内地学生，并在坚持爱国教育的前提下，按照香港的教学理念、教材体系、教育计划进行自主办学。在高等教育方面，鼓励香港的大学到珠三角合作办学或独立办学，等等，使未来粤港澳大湾区的学生更多地受到国际先进现代理念的教育，为大湾区培养更多国际化、现代化的人才。

二、鼓励、支持内地学生到香港接受大学教育和中学教育，使香港成为大湾区乃至全球的教育枢纽

由于多种原因，目前大湾区内珠三角九城市的居民每年花费大量资金把子女送到美国、澳大利亚、加拿大、英国、新西兰等国家读书，促进了这些国家教育产业的发展。而中国香港在教育方面的水平和质量，以及教育产业发展资源和优势，并不比这些国家差多少。尤其是香港实行双语教学，与珠三角九城市交通方便、语言相通，同属于岭南文化传统，因此，鼓励大湾区更多的学生到香港读书，既有利于珠三角内地居民子女接受现代化的教育，也有利于香港教育产业发展和国际教育枢纽的形成，有利于香港的经济、社会、文化的发展和繁荣。对此，香港政府也应该有更广阔的胸怀，采取多种措施为大湾区内珠三角九城市的居民子女赴港就读创造更有利的条件，比如：在土地供应、财政支出等方面对教育加大投入，扩大香港各类学校接收

珠三角学生的数量，提供更多的就学机会；在接收珠三角内地学生的标准上适当放宽，在大湾区内积极推广香港的教育市场，鼓励更多的珠三角学生有机会并愿意到香港读书；香港政府加大对学校的经费投入，适当降低收费标准，使中国香港与澳大利亚、新西兰、加拿大等在争取珠三角生源上具有更大的竞争力；逐步扩大优才计划，给在香港就读的内地学生提供更多在港就业的机会；等等。目前广东省每年到国外的留学生超过万人，每年花费近20亿元，如果将其中30%的留学生引导到香港，那么对香港教育产业的发展将是一个重要支撑。

三、落实好香港、澳门居民子女在珠三角九城市上学读书

随着香港、澳门与珠三角九城市的经济、社会联系日益紧密，越来越多的香港居民在珠三角地区工作、生活、居住，子女上学读书成为香港、澳门居民正常生活中的重要问题。当前既没有足够的为香港、澳门居民子女提供专业教育的学校，又不允许香港、澳门居民子女就读当地的公办学校，接受九年义务教育。为此有大批儿童起早贪黑到香港读书，给学生和家庭造成极为沉重的负担。目前仅深圳口岸每天就有3万名左右的儿童跨境读书。为此，应该允许在深圳及珠三角其他城市居住的香港、澳门居民子女就地或就近就读公办学校并接受九年义务教育。在未来的粤港澳大湾区内，无论是生活在香港、澳门地区的珠三角九城市的居民，还是生活在珠三角九城市的香港、澳门居民，在教育方面都应该实行国民待遇，使子女能够享受当地的义务教育或免费教育的机会和权利，真正实现大湾区社会共同体和生活圈。

第四节

借鉴推广香港医疗服务体系和卫生安全标准，提高大湾区医疗服务和食品卫生安全水平

虽然香港医疗卫生体制还存在一些需要完善的方面，但是总的来说，香港的医疗服务体系和食品卫生安全体系有诸多可以借鉴之处。香港医疗服务体系完善，医疗资源丰富，药品质量水平高，医疗技术设备先进，医疗服务水平较高，香港食品卫生安全状况达到国际一流水平，人均寿命女性达到87岁，男性达到81岁，在亚洲第一。

相比之下，改革开放以来大湾区珠三角九城市虽然得到了快速发展，但是医疗服务水平和食品卫生状况与经济发展不协调、不适应，与人民群众的要求还有很大差距。看病难、看病贵仍然是困扰普通群众的“大山”，食品卫生安全状况不尽如人意，使深圳等地区居民大量赴香港购买奶粉等日用生活品。为此，在未来建设粤港澳大湾区社会共同体和生活圈的过程中，应该学习、借鉴香港的成功经验，高度重视提高医疗服务水平和食品卫生安全水平。

一、借鉴香港医疗卫生体制，发挥政府在卫生医疗服务中的主体作用，解决好大湾区珠三角九城市居民看病难、看病贵的问题，提高大湾区医疗卫生服务水平

香港政府在医疗卫生体制方面，主要是借鉴了英国的全民健康服务制度，发挥政府应该承担的公共服务职能，为居民提供了高质量、

全方位的医疗服务体系。香港政府每年医疗卫生费用支出达500亿元港币，占政府财政支出的17%，仅次于教育支出占财政支出20%的水平。香港以公立医院为主，以私立医院为辅，公立医院提供的医疗服务占90%以上。香港公立医院覆盖全体香港居民，公平方便，收费低，服务水平高，有关部门对所有公立医院实行统一管理，做到了资源共享、成本节约，医疗卫生行业管理水平高，双向就诊体系健全，医疗服务涵盖预防、治疗、康复、保健等整个系统。香港居民在享受政府提供的医疗服务的同时，也可以购买商业保险，享受商业保险的有关待遇。香港的医疗卫生体制虽然也存在效率低的问题，但是总体上讲应该是未来大湾区珠三角九城市的改革方向。珠三角九城市要摒弃政府投入缺位、主要靠医院“以医养医”“以药养医”的营利化的发展模式，不要完全照搬国家有关部门和内地其他地方的医疗改革模式，而要以香港为参照系大胆进行改革创新，加大政府投入，走出一条大湾区自己的医疗卫生发展模式，在切实解决看病难、看病贵的基础上，进一步提高医疗卫生服务水平和全民健康水平，使大湾区居民人均寿命都能接近和达到香港的水平。

二、鼓励香港医疗机构在大湾区其他地方设立独资、合资和合作医疗机构，提高大湾区整体医疗卫生水平

目前，为了满足广大群众对多元化医疗服务的需求，国家和各地有关部门制定了鼓励民营资本办医院的有关政策。香港、澳门医疗机构在管理、服务等方面有不少可以借鉴之处，从香港在深圳已经开办的医疗专业机构来看，值得在大湾区内推广。因此，建议在大湾区的珠三角九城市中，鼓励民营资本办医院的同时，也鼓励香港、澳门医疗机构在大湾区各地设立各种性质的医院，在土地资源、审批程序、社会保险定点、医师执业资格等方面享受与民办医院、公立医院同等

的国民待遇。一些公立医院可以与香港知名的公立医院合作共办，把医院管理的权限让渡给香港医院的管理团队来行使，用香港医院管理的内部机制、管理方法改造内地按事业单位管理的机制不灵活、效率低、服务质量不高的公立医院。大湾区珠三角城市群在未来形成公立医院、私立医院、香港医院各具特色、优势互补、相互竞争、充满活力的医疗服务体系，力争在不远的将来，使整个大湾区居民都能享受香港提供的医疗服务水平。

三、建立粤港澳大湾区统一的医疗公共服务平台，满足湾区居民日益增长的异地就医的需要

随着大湾区社会共同体和生活圈的逐步形成，大湾区内居民在不同地区的就业、居住、养老、生活、上学等成为常态，满足居民在异地就医的需要就成为湾区医疗卫生服务事业的一项重要任务。为此要通过各地政府和医疗机构的合作，通过先进的手段和服务网络，打造为大湾区居民提供优质服务的统一的公共平台，为大湾区居民异地看病提供方便的条件。为此首先要做到大湾区内珠三角九城市所有医疗机构的互联，实现九城市社会医疗保险支付系统结算互通，并逐步实现九城市在医疗保险的收费比例、报销清算方面的统一标准，逐步提高医疗保险层次，实现统一的基本医疗保险体系。其次，实现香港、澳门和珠三角九城市之间跨区转诊、跨区结算，香港、澳门居民在内地公立医院看病后取得有关的证明，香港卫生管理机构予以认可和报销。珠三角九城市居民赴香港公立医院治疗也应该简化手续，内地医疗保险机构凭有关证明予以报销有关费用。考虑到香港公立医院对当地居民收费标准低，内地医院对患者看病收费标准高，因此香港医疗管理机构可以为大湾区居民赴港看病制定高于香港本地居民的、合理的收费标准，内地医疗保险部门应该予以认可。香港、澳门居民在内

地医院治病的费用，只要是得到内地物价部门和医疗卫生部门批准的，香港医疗管理部门也应该认可并予以报销。

四、推广普及香港、澳门的食品安全标准和食品安全保障体系，使粤港澳大湾区成为全国食品最安全的城市群和世界上食品最安全的地区之一

近些年，随着经济发展和人民生活水平的提高，食品安全已经成为中国内地居民最为关注的民生问题，食品安全事件不断地发生，已经严重影响了人民群众的生命健康。相比之下，仅一河之隔的香港和澳门，虽然大部分食品也来自中国内地，但是香港的食品卫生安全标准基本达到国际最高的卫生标准，并采取严格的卫生检验手段，确保了香港居民的食品卫生安全。因此，近年大量的大湾区珠三角九城市居民赴香港购买食品和日用品，有些高收入的群体甚至为了食品安全及其他原因移居中国香港或海外。为此，在未来大湾区社会共同体和生活圈的形成过程中，应该把香港的食品卫生标准推广到整个大湾区，以香港的食品卫生标准作为检测和执法的主要标准，学习香港食品卫生检验方法和严格执法的法治精神，建立食品安全保障体系。同时，支持香港、澳门业界在大湾区珠三角九城市承包或参与建设食品农产品基地，提高大湾区食品安全监管信息化水平，建立各地食品安全检测和执法联动机制，从源头上保障湾区居民的食品安全，确保大湾区不发生严重的食品安全重大事故。

第五节

畅通各种社会保险关系，衔接多种养老保险体制，为大湾区居民提供自由便利的工作和生活环境

作为社会共同体和居民生活圈的粤港澳大湾区，为了便利居民自由地居住、工作、养老、治病，衔接畅通大湾区内不同地区的居民社会保险关系和保险体系是非常必要的。由于历史、社会的原因以及经济发展、生活水平的差异，大湾区实际上存在着三类不同的社会保障体系。香港居民享有老年保障、失业保障、工伤保险、医疗服务保障等各种类别和保障，其中不少项目与英国保障制度有相似之处。澳门的社会保障制度不仅与中国内地差别很大，而且与香港也不同。香港和澳门的社会保障体系中，强制性的社会保障比较弱，商业性和自愿性保险比较突出。香港和澳门回归后，为了健全社会保障制度，比较注意制定强制性的社会保障制度，分别设立了强制公积金等制度。中国内地的社会保障制度是随着改革开放和社会主义市场经济体制的建立而不断地完善的，基本覆盖了养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险等。此外，居民还可以自主选择商业保险。由于中国内地社会养老统筹层次低，所以目前大湾区珠三角九城市社会保障实行市级统筹，并且各个险种的缴费比例也不同。应该说，社会保障制度涉及不同地区、不同群体的特别利益，在大湾区，建立统一的社会保障体系是近期难以做到的。但是通过相互的机制、政策及技术将不同的社会保障体系相互连接，并及时转移资金、提供服务，使大湾区的每一位居民，不论工作、生活、居住在大湾区内哪个城市和地区，都能方便

地享受本人参加的原地区的各种社会保障机构所提供的良好服务。为此，应该做好以下三个方面的工作。

第一，提高大湾区珠三角九城市社会保险的统筹层次，由现有市级统筹提升到湾区统筹或广东省统筹，统一九城市社会保障各个险种的缴费标准和比例，促进大湾区九城市人口的流动和资源共享，提高社会保障的服务水平。鉴于目前各城市政府以及参保人员的实际利益，可以考虑在提高统筹层次、统一缴费比例和标准的过程中，采取“老人老办法”“新人新制度”的过渡办法，对已经参加各种社会保障的居民，仍然按各市现有的比例和标准，实行各城市自己统筹，保障这些居民的保险待遇不降低。对新参加社会保障的居民，可以采取广东省或珠三角九城市新制定的缴费比例和标准，实行新的制度系统，若干年后过渡到大湾区珠三角九城市统一的社会保障体系。

第二，建立大湾区内各地区社会保障机构的协调机制，研究制定有关各地区社会保障衔接的具体机制、政策、措施。

第三，建立各地区社会保障衔接转移的统一服务平台，为湾区居民提供更为方便的社会保障服务。

第六节

推广香港养老服务体系，让大湾区成为老年人安享晚年的家园

粤港澳大湾区也正在迈向老年型社会，广东省65岁以上的老年人占总人口的比例近10%，2016年香港65岁以上的老年人占总人口的13%。老年人的今天就是年轻人的明天，因此，在大湾区社会共同体和居民生活圈的发展过程中，养老服务体系的建设应该成为重要的组成部分。

在大湾区养老服务体系建设过程中，香港养老服务体系值得其他地区学习和推广。香港作为国际化的大都市，在养老体系形成过程中，既接受西方先进的理念，把养老事业作为财政支出的重要部分，又保留了中华民族的优良传统，发展多种多样的养老慈善机构；既发挥政府财政主导的作用，又动员社会力量设立各种养老机构；既注重解决老年人生活养老费用支出困难，建立强制公积金，又对特别困难的老人提高低保和高龄津贴，帮助老人建立家庭储蓄和给予理财资助。尤其是香港早在几十年前，就开始借鉴西方的经验，建设适应自身的养老体系，实行政府财政支出资助，以社会力量为主举办养老组织的模式，政府每年养老支出几十亿元港币，90%用于资助各类社会养老组织，鼓励和发挥全社会各阶层的力量，培养了大量的养老工作服务团队和民间团体，形成84家老年人地区中心、老年人日间护理、长者活动中心、家务助理队以及老年人宿舍、安老院、护理院等，满足不同服务层次与不同需求的养老服务业综合体系。其中民间养老机构是社会养老的绝对主力。这些机构大多数是公益性质，收费一般为每月5 000 ~ 7 000港元，适应绝大多数普通老年人的承受能力。

改革开放以来，大湾区珠三角九城市虽然经济得到了高速发展，但是长期以来养老事业并未得到应有的重视。政府财政投入不足，并且主要是采取政府自己设立养老院的方式，服务水平和质量不高。政府对社会举办养老机构在政策上支持不足，成功的社会养老机构很少，难以满足养老事业发展的需要。养老问题已经成为这些地区突出的社会矛盾。因此，未来大湾区养老服务体系的发展，主要是学习推广香港的经验和做法，使老年人共享大湾区改革和发展的成果，使粤港澳大湾区成为老年人安享晚年的家园。

一、大湾区对香港各种企业、社会团体养老机构全面开放养老服务市场

大湾区应该在土地供应、财政资助、审批立项、运营服务等方面，制定相应的支持政策，支持香港、澳门投资者在大湾区内举办各类养老机构，尤其是鼓励医养结合，建设一批大型的健康养老基地，为大湾区珠三角九城市的老人提供足够的养老设施，并对标香港各种养老机构的服务质量和服务水平，提升大湾区现有养老机构的服务质量。同时，要加快粤港澳大湾区内养老保障领域的有关政策、程序等方面的衔接，鼓励香港、澳门老年人回珠三角九城市养老。

二、大湾区珠三角九城市应该加大政府的财政支持，大力支持社会举办各种养老机构，尽快形成养老服务体系

大湾区老年人数量达几百万人，完全依靠香港机构来设立养老机构远远无法满足实际需要，必须加大当地养老机构的建设。为此，各城市政府要切实加大对养老事业的支出力度，把养老事业用地纳入城

市规划之中予以保障，制定地价优惠政策，并借鉴香港官助民办的模式，大力鼓励企业、社会组织、慈善机构、非营利组织等举办不同水平、满足不同收入群体需求的各类养老机构，制定不同水平的收费标准，逐步形成粤港澳大湾区成熟的养老服务体系。

第七节
清除社会组织跨区发展障碍，实现大湾区社会治理现代化

未来粤港澳大湾区不仅要在经济上成为全球一流的大湾区，而且在社会治理方面也要与世界先进文明融合，为中国实现国家社会治理体系和治理能力现代化做出贡献。在实现社会治理现代化的过程中，社会组织的发育、完善起着中流砥柱的作用，社会组织是处理政府与社会关系的中间桥梁，因此清除湾区内各种社会组织发展和跨区发展的障碍，尤其是打破香港、澳门地区社会组织在大湾区合理布局和发展的障碍，是建设大湾区社会共同体和居民生活圈的重要内容。

随着中国的改革开放，社会组织从无到有，也得到了一些发展，尤其是在大湾区内的深圳经济特区，近些年在培育和发展社会组织方面做了大量工作，各类社会组织已经达到上万家，对社会的发展和提高基层社会治理水平起了一定的作用。但总体来说，无论深圳还是整个粤港澳大湾区，社会组织发展才刚刚开始。

与大湾区珠三角九城市社会组织发育相比，香港是全球社会组织最发达、发挥作用最充分的地区之一。香港一直保持着自由法治的社会形态，为社会组织的发展提供了宽松的环境和丰富的资源，政府免税、提供财政资助，创办手续简单，各类民间社会组织分布于经济、文化、宗教、法律、医疗卫生、社会福利、环境保护、慈善等各个领域，各类民间社会组织自治管理，行业自身民主监督，政府不予以干预。香港大量的民间社会组织对香港社会的发展起了重要作用，取得了丰富的社会协同治理经验。这些民间社会组织在政府制定公共政策，监督政府和企业问责，反映社会大众利益，增强公民影响力，满

足社会及社群需要等方面都发挥了重要的影响力。同时，香港的全球性社会民间组织也比较多，从而使香港一些社会组织发展具有重要的国际化的特征。因此，未来粤港澳大湾区需要沿着两个基本思路来推进。

一、清除香港社会组织在大湾区珠三角发展的障碍，推广香港民间社会组织发展的经验

香港在经济、法律、社会、慈善、社会服务等领域的民间社会组织，本身不具备资本主义制度的性质，没有政治属性，除了极个别政治性社会团体以外，应该放开香港社会组织在大湾区珠三角九城市的合法注册登记，对香港于大湾区内成立经济、社会、文化、科技等领域的社会组织在注册登记、规范运作、依法管理等方面给予支持。对于在香港的一些国际性的非政府组织，尤其是慈善公益、社会福利、经济领域以及教育卫生等非政治性的国际非政府组织，大湾区珠三角九城市也应该允许发展，这样粤港澳大湾区才能真正成为国际一流的大湾区。

二、解放思想，放宽政策，减少干预，放手发展大湾区珠三角九城市的各类社会组织

首先，除了放宽经济、科技、公益慈善、社会服务等类别社会组织的登记限制以外，还应该放开关注环境、生态、食品安全等涉及公共利益的社会组织，维护公民合法权益、基层民主自治的社会组织的登记限制，鼓励它们规范发展，发挥它们在维护公众利益，维护公民合法权益，促进基层民主法治建设方面的积极作用。

其次，政府应该在财力和政策上给予社会组织支持。在政府财力上，深圳与香港大体相当，但香港政府每年支出几十亿甚至上百亿元港币资助各类社会组织，而深圳每年资助各类社会组织的财政支出只有几千万元，连香港的1%都不到。在税收政策上，香港乃至全世界各国，对社会组织基本上都实行免税的政策，而中国内地的公益性社会组织则要与营利性的各类企业实行统一的税收政策，社会组织不仅要像其他企业一样缴税，而且还要缴纳名目繁多的各种政府性收费。

最后，要尊重社会组织的民主自治功能，发挥社会组织自我管理、自我约束、自我发展的作用。只要社会组织不违法，有关部门就不必干预其内部的各项活动。

第八节

打通互联网，让大湾区共享信息时代的世界文明成果

以通信和互联网为代表的信息技术革命和创新，开辟了世界文明的新时代。互联网技术革命不仅形成了巨大的互联网产业，加强了世界经济、科技、文化等方面的信息交流，实际上作为社交媒体已经成为人民日常生活中不可缺少的重要部分。粤港澳大湾区在互联网时代站在了世界的潮头，诞生了华为、腾讯等一批世界级的通信互联网企业，形成了以深圳为中心的珠三角互联网高新技术产业群，为通信和互联网时代做出了重要贡献。

但是，在大湾区，由于各方面原因，在香港、澳门和珠三角九城市之间的互联网被割断了，大湾区内形成了相互隔离的两张网，筑起了一道无形的边界墙，阻碍了大湾区内的信息交流，对大湾区内部各地区在经济、社会、科技、文化等领域的交流、合作和发展造成极大影响，给大湾区居民生活和正常的社会文化交流也带来极大不便。不仅如此，大湾区互联网的割裂，还造成巨大的人力、物力和财力的浪费。

以建设世界一流湾区为目标的粤港澳大湾区，应该顺应世界科技、经济、社会的历史潮流，在不违背“一国两制”的原则下，尽快打通大湾区内香港、澳门与其他地区的互联网，消除人为形成的无形的边界和墙，让大湾区的发展与世界科技文明和信息文明接轨，让大湾区居民共享信息时代的世界文明成果。

互联网作为信息传播和社交的平台，当然需要各国和地区进行必要的监管。因此，国家有关部门依法对香港、澳门及海外少数人利用

互联网传播危害国家安全、恐怖主义以及淫秽黄色信息的行为进行严格的监管和打击是完全必要的。为了保持未来粤港澳大湾区互联网的互联互通，国家有关部门应该尽快打通大湾区内香港、澳门和其他地区的互联网联系，尽快取消物理上的防火墙以及其他断网的措施，保障大湾区内各地区之间互联网信息交流畅通无阻，为大湾区内所有企业、社会、居民提供良好的互联网通信服务，促进大湾区互联网产业的发展，促进居民文明程度的提升，促进大湾区与世界文明的接轨。对于香港、澳门地区个别人利用互联网对国家安全产生危害的行为，国家有关方面应该采取其他必要的方法和手段进行监管与打击。同时，要依法保障好大湾区内互联网社会中公民通信自由和通信秘密的基本权利，避免干扰公民的正常通信交流。

第五章

构筑全球居民和财富安全的大湾区

第一节

依法保障公民的基本权利和自由，是构筑大湾区经济社会共同体的客观要求

保障居民和财富的安全，实现法律规定的居民的基本权利和自由，既是建设国际一流的大湾区不可忽视的重要内容，也是促进大湾区经济、社会发展，实现人员、资金、货物自由进出，构筑大湾区经济社会共同体和居民生活圈的基本保障。

在近些年几十个国家级新区规划中，通常只重视强调经济的发展，忽视人的全面安全和自由的需要；只重视基础设施等硬件的建设，忽视包括人的精神、文化和权利的保障等体现地区“软实力”的规划建设。实际上，在涵盖香港、澳门这样的特别行政区的粤港澳大湾区的规划和发展过程中，在“一国两制”的原则下，依法保障居民的基本权利和自由，有着深刻的意义。

一、实现依法治国，保障居民生命和财富的安全是大湾区建设的重要目标及任务

随着改革开放，珠三角的经济得到了迅速发展，人民生活水平得到了迅速提高，社会财富的积累越来越多，居民对财富安全也日趋重视。但目前大湾区珠三角九城市在居民和财产的安全保障方面还存在很多问题，造成不少居民移居海外，一些财富也被转移至海外。经济高度发达的国际一流大湾区及重要的金融贸易中心，例如纽约、东京、旧金山和伦敦，都同时是民主、自由、法治比较完善的地区，是

居民和财富较为安全的地区，是财富和人才大量流入和聚集的地区。因此，保障居民和财富的安全，维护好人民的基本权利和自由，应该成为粤港澳大湾区建设和发展的重要目标。

二、保障居民和财富的安全也是实现大湾区人员、货物、资金自由流动，建设大湾区自由贸易区和国际一流的港深金融中心的重要保障

实现大湾区内人员、货物、资金的自由流动是未来粤港澳大湾区发展的方向，但实现自由流动的前提是人员、货物和资金的安全。没有对珠三角九城市内人员和财富安全的保障，大湾区内人员、资金和财富只能是单向流向香港、澳门。如果连香港、澳门的人员、资金和财富都得不到安全保障，大湾区内人员、财富、资金就只能单向流向海外。为此，在未来，不仅要严格按照香港、澳门特区基本法更好地保障香港、澳门居民的基本权利和自由，使香港、澳门的居民和财富更安全，而且也要使大湾区内珠三角九城市在民主法治建设和保障人权方面取得实质性进展。

三、保障居民和财富的安全也是提升粤港澳大湾区“软实力”的客观要求

未来大湾区发展的目标，不仅要在经济总量、经济结构、人均发展水平、基础设施、城市建设等“硬实力”上赶超世界著名的大湾区，而且也应该在制度文化、价值观念等“软实力”方面与世界潮流和现代文明制度接轨，占领世界文明高地。尤其是在目前展示我国“软实力”的短板方面，例如法治社会、自由平等、多元包容等应该成为未来大湾区发展的重要方面，而保障居民的基本权利和自由又是现代世界

文明的基本要素。同时，与内地其他地区相比，“一国两制”的基本制度，也使粤港澳大湾区在提高“软实力”的发展方面具有独特的优势。因此，通过这些方面的大胆探索和制度创新，也可以为全国进一步全面深化改革、扩大开放创造更多的经验，提供“软实力”发展方面更好的示范。

综上所述，保障居民的基本权利和自由，是任何一个现代文明国家和社会的共同价值和法律规定。《中华人民共和国宪法》第二章对公民的基本权利和义务都做了明确规定，《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第三章也专章明确了居民的基本权利和义务。《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》在保障公民或居民的基本权利和自由方面，在原则的表述上是基本一致的。因此，从本质上讲，粤港澳大湾区内香港、澳门和珠三角九城市在保障公民的基本权利和自由制度方面，应该属于“一国”的范围，不属于社会主义制度和资本主义制度的“两制”的政治范畴。这样就为大湾区在民主法治建设、在保障居民的基本权利等方面进行制度、体制机制创新和重要政策的调整提供了广泛的空间，为解放思想、大胆探索提供了基本制度保障。

第二节

借鉴香港的法律制度，构筑法治社会环境，保障居民的基本权利和自由

香港居民基本权利和自由的保障，以香港的法律制度、法治社会为基础，没有法治社会的建设和制度的保障，仅靠领导重视、靠宣传教育，甚至靠行政手段是难以真正保障公民的基本权利和自由的。根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》有关条例，保障居民的基本权利和自由的法律制度主要由以下几个条例构成：第四条"香港特别行政区依法保障香港特别行政区居民和其他人的权利和自由"；第二十五条"香港居民在法律面前一律平等"；第四十七条"香港特别行政区行政长官必须廉洁奉公、尽忠职守。行政长官就任时应向香港特别行政区终审法院首席法官申报财产，记录在案"；第五十七条"香港特别行政区设立廉政公署，独立工作，对行政长官负责"；第六十三条"香港特别行政区律政司主管刑事检察工作，不受任何干涉"；第六十四条"香港特别行政区政府必须遵守法律，对香港特别行政区立法会负责：执行立法会通过并已生效的法律；定期向立法会作施政报告；答复立法会议员的质询；征税和公共开支须经立法会批准"；第八十五条"香港特别行政区法院独立进行审判，不受任何干涉，司法人员履行审判职责的行为不受法律追究"。从目前中国内地法治建设，尤其是从保障公民的基本权利和自由的角度来看，大湾区珠三角九城市需要尽快在以下三个方面进行大胆改革创新。

一、学习香港的法治政府，确保政府依法行政

依法保障居民基本权利和自由是政府最重要的职能，然而在大湾区珠三角九城市乃至整个中国内地的法治社会的建设中，法治政府的建设略显滞后。在公安、城管等部门执法过程中，侵犯公民合法人身安全和自由，以及城市建设部门侵犯公民合法财产的事件时有发生，造成不少地方政府公信力的下降。大湾区法治社会的建设，应该借鉴香港从建设法治政府着手，解决好政府权力过大、滥用权力、不受监督的问题，发扬社会主义民主，加强政治体制和行政管理体制改革，加快法治政府、服务政府、责任政府的建设，发挥新闻媒体的监督作用，真正发挥人大监督政府的作用，真正做到政府向人大、向人民负责，从根本制度上保障《中华人民共和国宪法》规定的公民基本权利的落实，用制度和法律来保障大湾区居民和财富的安全，使大湾区珠三角九城市的居民不再因为担心人身安全而移民国外，不再因为财富得不到安全保障而转移到香港和国外。

二、学习香港司法体系，确保司法独立、公正、公平

在香港，刑事检察由律政司主管，不受任何干涉，法院独立进行审判，不受任何干涉，廉政公署独立工作，确保了司法的独立、公平、公正，确保了公民的基本权利和自由不受损害。这些都需要大湾区珠三角九城市学习借鉴。司法是保障公民安全和自由的最后一道防护网，司法不公会突破人类社会秩序底线，使人民失去对政府的基本信任。造成司法不公的原因很多，其重要原因就是在涉及公民人身和财产安全事项上，在侦查、起诉、审判过程中，公安、检察、法院系统受干涉太多，不能独立地依法办案。香港之所以难以发生侵犯公民基本权利的案件，之所以形成法治社会的环境，司法独立、依法办事是重要的制度保障。《中华人民共和国香港特别行政区基本法》明确规定法院独立审判，不受任何干涉，刑事检察不受任何干涉，廉政公

署独立工作，等等。因此未来粤港澳大湾区在发展过程中，应该深化司法体制改革，学习借鉴香港司法独立办案的制度，保障司法独立审判，确保司法的公平正义。

司法业务独立是近些年中国司法体制改革的方向和重要内容。正在开展的司法去地方化、去行政化改革的目的也是保障司法业务独立。司法独立首先是一个法律业务概念，它要求法官在履行职务时，除了受法律及良知的约束以外，还要独立做出判断，不受任何组织和个人的干涉。如果受到干涉，那么外部因素可能会对司法的过程和结果施加影响，司法公正自然无从谈起。即使裁判结果公正，也无法获得民众的信任。司法业务独立是国际通行的法治准则，是一切法治国家和社会的基础，不分古今中外，不分姓社姓资。要消除将司法业务独立泛政治化、泛意识形态化的倾向，把司法业务独立说成资本主义的论点是荒谬的。司法业务独立有利于坚持党的领导，党的政治主张主要体现在党领导人民制定的宪法和法律中，司法机关遵守宪法和法律，就是坚持党的领导。因此，在未来大湾区建设过程中，要按照国家有关司法体制改革的总体要求，在继续推进司法体制去行政化、去地方化的基础上，借鉴香港司法业务独立的制度、体制和机制，在粤港澳大湾区珠三角九城市，进一步深化法院、检察院、公安及司法行政体制改革，尽快构建独立、公正、高效、权威的现代司法体制，使大湾区率先在中国内地走向法治社会，为保障公民的基本权利和自由，实现居民人身和财产更安全的大湾区提供制度保障。

三、学习香港，改革司法内部机制，实现粤港澳大湾区居民在法律面前一律平等

在香港，法官有丰厚的薪酬待遇，不同级别的法官月薪为7万～30万元港币，还有丰厚的各种工作、住房、医疗津贴，综合年薪一般都在百万元港币以上，比中国内地高若干倍。香港法官的流失很少，司

法领域的腐败更是罕见。因此，未来大湾区在建立法治社会的过程中，除了要营造司法业务独立的外部环境以外，还要深化司法内部体制改革，大幅度提高司法人员的薪酬待遇，为司法业务人员提供任期、人身安全、退休、职务行为豁免等充分保障，建立一套科学的司法官遴选、任命、升迁、惩戒的制度，调动他们的积极性，保障他们的安全性和独立性，为消除司法领域的腐败，为大湾区的司法公平公正，为保障居民的基本权利和自由，为实现法律面前人人平等的法治环境提供可靠的基础。

第三节

借鉴香港私有财产保护制度，使大湾区成为全球财富最安全的地区之一

财产是否安全是每个投资者所关心的首要问题，把大湾区建成财富最安全的地区之一，是实现大湾区未来发展目标的必要条件。《中华人民共和国宪法》对私有财产产权保护做了规定。比如，第十二条规定“社会主义的公共财产神圣不可侵犯。……禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏国家的和集体的财产”。而对私有财产，只是规定“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”。可以看出，在法律上，对不同的财产主体的保障程度是有差别的。而且关于什么是合法财产，什么是公共利益，谁来鉴定是否属于公共利益等相关的问题，以及用什么原则和标准对公民的私有财产征收或征用给予补偿，什么时候补偿，针对这些具体问题的相关法律也缺乏明确的说明。这些法律层面上的不足，给私有财产保护带来很大的影响。

在实践中，侵犯公民私有财产的事件会给政府的信誉带来极大的伤害。对公民私有财产的补偿问题，已经成为激化社会矛盾、影响社会稳定的主要原因之一。这些年来，因为对私有财产保障力度不足，也造成了一些民营资本外流，并在一定的程度上导致民营投资下降，一些中产阶层担心财产安全也移居海外。这种情况已经引起了中央和国家的重视，为此，2016年中共中央、国务院专门出台了《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，但能否真正落实有待观察。

在粤港澳大湾区的发展过程中，在大湾区法治社会建设过程中，可以学习和借鉴香港在保障私有财产方面的制度、体制和机制，针对目前大湾区珠三角九城市在公民私有财产保护过程中存在的突出问题，采取相应的法律、行政等手段使大湾区真正成为私有财产最安全的地区之一。

一、要严格依法保护好居民的住宅和其他房产的安全

在城市建设、经济发展过程中，征地拆迁引起的对私有财产的侵犯和社会矛盾的激化，是当前中国内地最突出的社会稳定问题。在经济发展、城市建设过程中征地拆迁是难免的、必要的，在拆迁过程中，不顾公共利益的全局，漫天要价，甚至借机敲诈的极端“钉子户”也是存在的，但最主要的矛盾是政府对征用的居民的私有财产没有合理补偿，没有完全按照合法合理的程序，而是利用“公共利益”的名义进行强拆，在拆迁过程中不文明执法，给被拆迁对象带来财产和人身伤害。

第一，要依法准确界定“公共利益”的需要范围。个别地方政府和有关部门，滥用“公共利益”的名义，扩大“公共利益”的范畴，对一些明显带有商业利益的房地产项目、工业区建设、商业区开发等，在背后巨大经济利益的驱动下，强行进行拆迁。除了交通、供水、供电等基础设施，以及教育、卫生等公共设施以外，不能把所有与经济发展、城市建设有关联的建设工程和发展项目都定为“公共利益”，对公民的私有财产进行强行拆迁。

第二，对征用的私有财产以市场的公允价格给予合理的补偿，补偿范围、标准不能由政府有关拆迁方单方面确定，应该双方进行平等的商业谈判，真正做到按“实际价值”进行补偿。

第三，在拆迁过程中，政府有关部门必须依法依规，文明执法，文明拆迁，在未经业主同意的情况下不得强拆，不得使用基层有复杂背景的组织威胁、侵犯被拆迁公民的人身自由，不得动用非法手段和威胁方式强迫被拆迁居民接受拆迁方的条件，不得委托建设单位业主去行使政府应该行使的公共权力，达到拆迁的目的，等等。对被拆迁户造成重大人身和财产安全损害的有关部门和个人，应该受到法律追究，承担相应的法律责任。

二、要依法保护好民营企业家的财产权

按照中央和国务院的有关要求，在加强各种所有制经济财产权利平等保护的进程中，尤其是加强对民营企业家财产权的保护，要在立法、执法、司法、守法等各个环节保护民营企业家的财产权。政府要建立守信践诺机制，对因为规划调整、政策变化、领导人变动、效率低下等属于政策的原因，造成民营企业合法权益受到损害的，政府应该给予合理补偿，等等。通过这些措施，扭转民营资本大规模外流的趋势，提高民营资本投资的积极性。

三、合情合理合法地解决好民间资本发展过程中遇到的问题

由于中国改革开放和市场经济体制的建立是一个不断地探索、不断地完善的过程，在这个历史变革过程中，经济政策、法规都处于不断地调整的过程中，往往既会出现前一个时期不合法的行为，变为后一个时期合法化的情况，也会出现前一个时期合法的行为，变为后一个时期不合法的情况。因此，在发展过程中，珠三角九城市的有关政府，应该勇于进行制度、体制创新，合情合理合法地解决好民间资本

发展过程中遇到的问题，解除民营资本在大湾区继续发展的后顾之忧。

第四节

发挥香港的示范效应，使大湾区成为居民自由生活的家园

自由是人类追求的共同理想，也是每个人的幸福追求。粤港澳大湾区公民（居民）的自由权利，是《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》规定的公民（居民）的基本权利中最重要的权利。香港是一个法治和自由的社会，《中华人民共和国香港特别行政区基本法》明确规定了居民享有自由的权利，包括人身自由、言论自由、通信自由、信仰自由、学术研究自由等诸多方面，涵盖了居民个人的行动自由、表达自由、交流自由、精神追求自由和大脑思维自由等个人生活必需的自由。香港居民的自由是法治下的自由，香港的法治是在充分保障居民自由基础上的法治。因此，香港是世界上高度自由和法治化的城市，法治和自由成就了香港辉煌的过去，保障了现在的繁荣稳定，也是未来更好地发展的基石。

《中华人民共和国宪法》对公民的基本权利，包括自由的重要权利，也做了很好的规定。改革开放以来，粤港澳大湾区珠三角九城市乃至全国，在落实《中华人民共和国宪法》规定的公民的自由权利方面，也有一定的进步，公民的自由权利在一定的程度上得到了保障。但也曾发生过一些公民的人身自由被公权力侵害的案例，以及在言论、出版、集会等方面的自由也受到一定的限制。诚然，公民的自由权利是相对的。正如《中华人民共和国宪法》第五十一条所规定的“中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利”。政府有关部门和有关方面也往往用《中华人民共和国宪法》第五十一条来约束公民自由

权利的行使。问题的实质在于，由谁来鉴定、用什么合法程序、以什么合理客观标准来判断公民行使自由的权利时，是否给国家、社会、集体的利益和其他公民的合法的、自由的权利带来损害。我国并没有依据《中华人民共和国宪法》制定有关保障公民自由权利的具体法律法规，在现实生活中，人治代替了法治，各级党委和政府的有关方面、有关部门，甚至这些机关单位的少数个人，往往充当了裁判员的角色，以所谓维稳和意识形态宣传等为理由，以损害社会利益、国家利益为借口，侵害甚至剥夺了《中华人民共和国宪法》赋予公民的合法的、自由的权利，这也是《中华人民共和国宪法》规定的公民自由的权利得不到真正落实的重要原因。

未来粤港澳大湾区的规划、建设和发展，是以世界上著名的纽约、东京、旧金山等一流大湾区为标杆和参照系的，假如连《中华人民共和国宪法》规定的公民的自由的权利都不能得到保障，居民的人身活动、语言的表达、交流的方式、精神的寄托、大脑的思考都没有基本的自由的话，何谈建设国际一流的粤港澳大湾区呢？因此，未来大湾区的发展，在重视经济增长、产业调整、城市建设、生态环境等发展的同时，应该重视社会的和谐稳定，重视居民的自由权利的保障，应该以香港法治、自由社会为榜样，解放思想，在保障《中华人民共和国宪法》赋予居民自由权利方面，去政治化和意识形态化，让自由回归为每个人的幸福追求，回归为全人类共同的理想，回归为居民正常生活的基本条件，使大湾区成为6 672万居民自由生活的家园。

根据目前的实际情况，未来大湾区各地政府应该重点在以下三个方面保障《中华人民共和国宪法》赋予公民的自由的权利，使每个公民实现基本自由。

一、公民的人身自由

《中华人民共和国宪法》第三十七条规定“禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由，禁止非法搜查公民的身体”。可以学习借鉴香港的廉政公署、警察纪律部队、城管部门以及司法部门，严格文明执法、确保居民人身自由的经验和做法，禁止和杜绝非法侵犯公民人身自由的事件在大湾区发生。

二、公民表达的自由

公民自由表达有多种方式，包括言论、出版、集会、结社、游行、示威等。《中华人民共和国宪法》第三十五条明确规定“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由”。但规定中的各项自由还有待得到更好的落实。

未来粤港澳大湾区在发展过程中，在落实好《中华人民共和国宪法》规定的公民表达自由的过程中，要大胆进行改革创新和制度创新，为实现国家治理体系和治理能力的现代化进行探索，做出应有的贡献。

三、公民的学术研究和创作的自由

公民在科学、教育、文学、艺术、文化事业的学术研究和创作，是公民对社会文明的重要贡献。公民的学术研究和创作自由，既包括公民个人从事研究和创作过程的自由，也包括公民学术研究和创作成果发布、出版、传播的自由。《中华人民共和国宪法》第四十七条和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第三十四条都对保障公民的学术研究和创作自由做出了明确的规定，尤其是香港作为一个法治社会，公民的新闻出版自由得到了保障，进而使香港居民在学术和创作的自由方面得到了全面保障。在内地，应该减少对公民的学术研究

和创作成果的发布、出版和传播自由的限制。在未来的大湾区发展过程中，要学习、借鉴香港法治社会的经验，采取多方面的改革措施，使《中华人民共和国宪法》规定的公民的学术研究和创作自由得到切实保障。

第六章

粤港澳大湾区发展进程中的制度创新

实现粤港澳大湾区未来国际化、现代化发展的目标，打造全球一流的大湾区经济共同体和社会共同体，必将充满一系列的矛盾和冲突，存在严峻的风险和挑战。对此，唯有进一步解放思想，加大改革开放，发挥40多年前中国改革开放和成立深圳特区时敢想敢做、敢为天下先的精神，在理论创新、制度创新等重大问题上进行突破，才能使粤港澳大湾区在中国现代文明的历史进程中抓住机遇，迎接挑战，为粤港澳大湾区的建设和发展提供制度保障。同时，“一国两制”既是习近平新时代中国特色社会主义制度的重要组成部分，也是国家治理体系和治理能力现代化的重要体现。未来几十年大湾区在“一国两制”原则下的制度创新，对2047年后香港的“一国两制”远景，乃至对整个国家治理体系的发展方向将产生深远的历史性影响。

第一节

大湾区国际化、一体化过程中的冲突和风险

如前所述，作为正在规划和起步阶段的粤港澳大湾区，未来有可能朝两个不同的方向发展：一是香港、澳门发展日益内地化，即通过国家有关部门一系列的政策安排和大湾区内各地政府之间的合作，使香港、澳门在分享内地经济发展红利的同时，经济越来越依赖于内地，越来越融入内地的经济体系和社会体制，甚至按照内地的经济增长模式发展，使香港、澳门日益珠三角化和内地化。二是珠三角发展逐步港澳化、国际化，即发挥香港独特的优势，推动大湾区经济、社会、文化等主要领域国际化、全球化。

应该说未来粤港澳大湾区不管向上述哪个方向发展，都会产生很多矛盾、冲突和风险。这些年在香港、澳门内地化的发展过程中，为了解决香港发展过程中的一些困难，国家有关方面和广东省不断地帮助香港，在有利于经济转变和社会发展的同时，也造成内地与香港的矛盾和冲突。比如，鼓励内地到香港投资，带来房价不断攀升，引起香港中低收入居民的强烈不满。扩大内地尤其是珠三角对香港的旅游规模，在促进香港服务业发展的同时，也带来内地和香港不同消费、生活方式的冲突，加剧了香港相关服务设施的紧张程度，打乱了香港居民的正常生活秩序，迫使香港政府限制内地到香港旅游的人数，甚至采取法律手段，限制内地旅客购买类似奶粉这样的日用品，限制内地居民到香港享受包括生子在内的各种医疗服务。又比如引进内地投资移民及各种专才，在解决香港经济社会发展对人才需要的同时，也引起香港有关组织和居民对香港政治和社会生活方面的担忧，等等。但相对来讲，借助香港、澳门的独特优势，使珠三角九城市和香港、澳门融为一体，推动大湾区国际化、全球化，在大湾区和整个内地遇

到的冲突、矛盾和风险会更大，主要表现在经济、政治、法律三个基本方面。

一、经济领域的冲突、矛盾和风险

未来粤港澳大湾区要借鉴、参照欧元区的模式和香港自由港的政策，实现资金、货物、人员自由流动，打造粤港澳大湾区经济共同体，必然与内地现行的金融、外汇、海关、出入境管理等方面的管理体制、政策、方式等产生冲突，国家有关部门可能会以种种借口阻止和反对大湾区内资金、货物和人员的自由流动，把这些构想视为空中楼阁，使大湾区未来的目标难以实现。实际上，深圳特区在建设过程中多次提出过类似“放开一线、管好二线”“办大保税区”的构想，均未能实现。

当然，实现大湾区内资金、货物、人员的自由流动，会给现行管理体制带来冲击，也可能给某些方面，尤其是金融方面带来一定的风险。但是，中国改革开放几十年了，有着对外开放的丰富经验，克服过世界上几次重大经济、金融危机带来的风险。因此，只要解放思想，进一步深化改革，采取适当的措施，风险是可以预防和控制的。不改革，不开放，不探索，经济发展尤其是金融风险也许会更大，目前中国经济尤其是金融体系存在的系统性风险，本质上不是对外开放带来的，往往正是不改革、不开放带来的。

二、思想政治领域的冲突、矛盾和风险

粤港澳大湾区未来的发展目标，是在“一国两制”的原则下推动大湾区国际化、一体化，符合邓小平同志在内地“再造几个香港”的战略构想，符合国家改革开放的方向，符合中国实现现代化的目标。但

是，改革开放40多年我国在取得巨大成就的同时，也积累了一些矛盾和问题，应该说这些矛盾和问题的存在除了一些改革失当的因素以外，主要是改革不配套、不到位造成的。在粤港澳大湾区发展过程中，在推动珠三角九城市借鉴香港走向国际化的过程中，国内理论界和有关方面，难免在政治、意识形态领域产生争论，引起矛盾和冲突，给推进粤港澳大湾区国际化带来困难。

20世纪80年代，深圳特区创建之初，在特区改革开放过程中也曾经遇到激烈的思想矛盾和冲突。内地一些人指责特区建设市场机制是搞资本主义，背离了社会主义原则，指责引进外资是出卖国家主权，搞新的"租界"。这些指责声给深圳特区的建设带来极大困难和风险，直到邓小平同志1984年和1992年两次到深圳，肯定深圳的改革开放成就，提出"不争论"的决断，鼓励深圳敢闯敢试，才排除了深圳特区改革开放过程中的政治和意识形态障碍，促使特区建设取得巨大成功。因此，在未来粤港澳大湾区国际化过程中，在进一步改革开放的实践中，应该既要解放思想，允许大胆探索，也要讲究政策策略，继续按照邓小平同志"不争论"和允许试验的策略，避免泛政治化、泛意识形态化给大湾区发展带来的矛盾、冲突、干扰和风险，为大湾区建设提供政治保障和良好的外部大环境。

三、法律领域的冲突、矛盾和风险

目前在粤港澳大湾区内存在三套法律体系，除了《中华人民共和国宪法》和特区基本法以外，还有三地大量的各类专门法律法规，三套法律体系的规范以及执法标准、方式也存在着重大差别。在实现未来大湾区内人员、资金、货物、信息自由流动，形成大湾区经济共同体、社会共同体和居民生活圈的过程中，一定会面临三地法律法规以及重大政策之间的矛盾和冲突，很多重要问题的处理还存在法律风险。大湾区内企业和居民的某些经济、社会、文化活动在香港、澳门

是合法合规的，但在珠三角九城市可能就是违法违规的。反之，在珠三角九城市合法合理的活动，在香港、澳门则可能是违法违规的。比如，在经济活动方面，目前内地金融、外汇、保险等领域存在一些所谓的经济违法案件，而这些经济行为在香港、澳门都是正常的。在居民文化生活方面，香港居民自由出版、发行、购买、阅读各种文化产品是正常生活的组成部分，而在珠三角九城市则会有不少限制。在居民流动方面，香港、澳门居民凭回乡证等身份证明可以自由地进出大湾区其他城市，而大湾区珠三角九城市的居民则需要得到公安部门的批准才能进入香港、澳门地区。在执法的标准、方式、方法方面，大湾区内香港、澳门和珠三角九城市之间也存在着差别。

因此，在未来大湾区发展过程中，在三种法律体系还并存的前提下，以什么依据执法？以什么标准执行？以什么方式执法？是采取像目前的情况由粤港澳三地分别执法，还是统一执法、联合执法？在大湾区居民生活圈和社会经济共同体中，三地有关部门能否跨地区执法？这一系列重要问题，既涉及三个地区法律和执法的业务问题，也可能涉及国家“一国两制”的重大政治问题。对粤港澳大湾区的发展来讲，这既是一个大胆进行各项改革开放的重大机遇，也是一个面临一系列矛盾和冲突的严峻挑战。从长远来看，在坚持《中华人民共和国宪法》的前提下，粤港澳大湾区不同地区的法律法规的制定和执行，必然是一个适应大湾区一体化、国际化的需要而逐步衔接、不断统一的过程。但是在大湾区发展融合过程中，如何处理三个地区的法律矛盾、冲突和风险，则是一个世界性难题，需要以超常规的思维、智慧和策略，以惊人的胆略和勇气才能妥善解决。

第二节

大湾区发展过程中的理论创新和制度创新

粤港澳大湾区发展过程中面临的上述经济、政治、法律方面的矛盾、冲突和风险，将贯穿大湾区规划、建设、发展的全过程，要实现粤港澳大湾区未来的发展目标，唯有进一步解放思想，大胆探索，冲破各种思想理论束缚，勇于进行理论创新和制度创新，才能逐步化解矛盾，疏缓冲突，回避风险，为顺利推进大湾区的健康发展提供制度保障。

40多年前邓小平同志做出了改革开放的战略决策，并在深圳、珠海、汕头设立经济特区，进行市场经济和对外开放的伟大实践。当时国家正处于从以阶级斗争为纲向以经济建设为中心、从计划经济向社会主义市场经济、从自我封闭向对外开放的战略转变之中，深圳特区建设实践中也充满复杂的矛盾、冲突和风险，正是邓小平同志改革开放的伟大战略气魄和策略，是处于改革开放前线的广东省和深圳特区以任仲夷、梁湘、袁庚、李灏等同志为代表的广大干部群众敢闯敢试，解放思想，大胆探索，勇于实践，不断地解决改革开放过程中的各种矛盾、冲突和风险，进行理论创新和制度创新。深圳特区为珠三角的改革开放提供了制度保障，创造了珠三角现在的辉煌，为国家的现代化做出了历史性贡献。

40多年后的今天，中国的改革开放又进入了新时代，全面深化改革，进一步对外开放呈现不进则退，小进也是退的胶着状态。此时国家从中国改革开放的全局，提出了粤港澳大湾区建设的战略设想，使珠三角再一次站在中国改革开放最前沿。要实现更高层次的改革开放，与全球经济全面接轨，与世界文明融合，建设国际一流的大湾区

的战略目标，一定会遇到更加复杂的矛盾、更加激烈的冲突和更大的风险。为此，需要中央和国家领导人以及大湾区各方面的政治家发扬40多年前办深圳经济特区那样大无畏的敢闯敢试精神，进一步解放思想，把粤港澳大湾区作为中国特色社会主义新时代的大特区，进行更高层次、更大范围、更深层次、更大规模的试验和探索，进行大胆的理论创新和制度创新，使大湾区为实现国家治理体系和治理能力的现代化做出历史性的贡献。

一、大胆进行理论创新，突破传统的思想理论和制度束缚

对香港实行“一国两制”是邓小平同志在20世纪80年代初开始的关于香港问题的中英谈判中提出的，无论从历史还是现实意义上看，对香港实行“一国两制”都是一个伟大、正确的方针。但是，当时国内对香港制度的认识实际上还是处于比较初级的阶段，认为香港的制度和生活方式都是资本主义的，甚至把“马照跑、舞照跳”理解为典型的香港资本主义生活方式，把“股照炒”理解为典型的香港资本主义经济制度。与此同时，在对待什么是社会主义制度的认识上，也处于不断的探索之中。按照传统的马克思主义理论解释，社会主义制度有公有制、计划经济、按劳分配三个最基本的特征。20世纪80年代初，邓小平同志在开启改革开放时，就已经对社会主义计划经济体制产生怀疑。邓小平同志在1984年6月30日说：“什么叫社会主义，什么叫马克思主义？我们过去对这个问题的认识不是完全清醒的。”1985年4月15日邓小平同志又进一步指出“现在我们搞经济改革，仍然要坚持社会主义道路，坚持共产主义的远大理想……但问题是什么是社会主义，如何建设社会主义。我们的经验教训有许多条，最重要的一条，就是要搞清楚这个问题”。直到1992年邓小平在南方谈话中才明确“社会主义的本质是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终

达到共同富裕”。习近平总书记在十九大报告中进一步提出“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党的领导”。因此，从历史上看，如果没有邓小平同志解放思想、实事求是的理论，不打破传统思想对社会主义理论的束缚，就不可能有深圳经济特区和珠三角改革开放的成功实践，不可能有粤港澳大湾区的辉煌发展。

改革开放40多年过去了，随着思想的不断解放，改革开放的不断深化，珠三角乃至整个内地都发生了巨大变化，思想理论方面对社会主义制度的认识也发生了根本的变化，替代计划经济的市场经济体制已经确立并且不断地完善，在国有经济持续发挥影响力、控制力的同时，珠三角九城市非公有制经济在数量、规模以及经济发展中的作用实际上已经占据主体地位。按劳分配虽然还在某些方面有所体现，但是在实践中社会分配已经由按劳分配成功转化为包括按资分配在内的按要素分配的体系。传统社会主义理论体系中把市场经济、民营企业、按资分配等列为资本主义制度基本要素的观念已经被完全打破和颠覆。现在珠三角的社会制度在本质上已经不是40多年前传统的社会主义制度了，粤港澳大湾区中珠三角九城市已经从传统的社会主义理论中解放出来，早已不再纠结姓社姓资的问题了。

在内地对中国特色社会主义理论进行探索和实践的同时，香港的经济、社会制度也发生了很大的变化，体现社会主义本质特征和原则的要素在香港也得到了更好的发展：香港60%左右的居民居住在政府提供的不同层次的保障房中；香港居民可以到政府开办的服务水平优良并且基本免费的公立医院就医；香港实行免费的12年义务教育制度；香港的社会保障体系从无到有，不断地完善；香港的社会福利、社会救助、养老等事业都得到政府的高度重视并且日益改善；香港作为法治社会，公平正义得到更好的体现；等等。当前香港的经济、社会制度中，社会主义因素在相当多的方面比珠三角九城市更加丰富，香港的经济、社会制度已经不完全是40多年前的状况。事实上香港的经济、社会制度已经难以再归纳在资本主义制度的范畴中。由此可

见，40多年前内地和香港的“两制”与现在的“两制”已经发生了很大变化。

综上所述，经过几十年的改革开放和香港回归20多年的实践，中国内地和香港在政治、经济、社会等方面的基本制度都发生了变化，因此在未来粤港澳大湾区进一步国际化的实践中，在大湾区经济共同体、社会共同体的形成过程中，在坚持“一个国家”的前提和遵循《中华人民共和国宪法》与香港、澳门特区基本法的原则下，大湾区的发展要大胆进行理论和实践的探索与创新。除了香港、澳门在政治上继续坚持与珠三角九城市不同的、特殊的治理方式，包括《中华人民共和国香港特别行政区基本法》规定的行政长官、立法会产生方式，司法管辖权以及中央政府赋予的特别权力以外，在经济、行政、社会、文化等广泛的领域内，只要有利于大湾区的整体经济、社会、文化的发展，有利于大湾区的现代化和国际化，有利于大湾区现代文明的建设，都应该允许试验和创新。未来的粤港澳大湾区，应该融合现在香港、澳门和珠三角九城市两大地区的制度、体制、政策、文化等方面的优势和长处，规避两个地区的制度、体制、政策、文化等方面的缺陷，大胆进行理论创新和实践探索、试验，为实现我国国家治理体系和治理能力现代化做出新的贡献。

二、建设粤港澳大湾区的法治社会，实现共产党的领导与依法治国相统一的制度创新

粤港澳大湾区的制度创新，不是指意识形态领域传统的、所谓的资本主义、社会主义、共产主义的政治制度创新，而是指在坚持共产党领导的前提下，使大湾区逐步向以法治、分权、制衡、文明为主要特征的现代国家治理体系进行历史性转变，不断地解放思想，大胆探索，勇于进行制度创新，通过大湾区法治社会的建设和实践，为实现

我国国家治理体系现代化探索出一条新的路子，创造出一个崭新的、与现代世界文明接轨的政治制度。

多年来，我们一直在追求党的领导、依法治国和人民群众当家做主有机统一，但事实上在实践中并没有统一起来或者说并没有很好地统一起来。究其原因，是我们没有按照现代国家治理体系和现代政党执政方式的规律，以及现代文明社会中公民参政的规律，去正确理解和处理共产党领导和依法治国、人民群众当家做主的问题，致使党大还是法大，人民群众做主还是少数人替人民群众做主的难题无法破解。

根据现代政党的执政规律和国家治理现代化的规律，党的领导和依法治国、人民群众当家做主是可以有机统一起来的。执政党作为现代社会中最强大的政治组织，领导国家公民或者称人民群众，通过合法程序，制定或修改《中华人民共和国宪法》和法律后，包括执政党在内的所有公民、政治组织、社会组织都在《中华人民共和国宪法》和法律框架下依法开展各种活动。任何组织、任何个人、任何活动都应该维护《中华人民共和国宪法》的权威，接受违宪审查，实现《中华人民共和国宪法》法律至上，法律面前人人平等的法治理念。任何组织和个人都不得有超越《中华人民共和国宪法》法律的特权，真正实现依法治国和法治社会。同时，由于人民群众在党的领导下，通过广泛的、合法的民主程序参与了《中华人民共和国宪法》和法律的制定，也体现了人民群众当家做主的要求。从国家现代治理体系和执政党执政的规律来看，香港、澳门特区基本法是在中国共产党领导下制定的，同时党和中央政府又严格按照香港、澳门特区基本法处理香港和澳门的各种问题。香港和澳门是在中国共产党领导之下的，中国特色社会主义制度的重要组成部分之一。未来粤港澳大湾区的制度创新，尤其是政治制度的创新，应该在中国共产党的领导下，充分汲取内地和香港、澳门政治、法治与社会文明探索的经验，逐步走上依法治国的道路，建设法治社会，逐步实现国家治理、地方治理和社会治理体系的现代化。

在大湾区建设法治社会，真正做到党的领导、依法治国和人民群众当家做主的统一，实现从人治到法治的历史跨越，就需要一系列的制度创新，需要在经济、社会领域实施一系列的战略转变，需要在《中华人民共和国宪法》的框架内进行一系列的改革探索和试验。比如，要实现向民主体制转变，就要认真落实好《中华人民共和国宪法》规定的各种民主制度、民主程序，以及公民的民主权利，不能像现在个别地区、个别部门一样，对《中华人民共和国宪法》规定的民主制度、民主程序以及公民的民主权利仅仅是走走形式，喊喊口号，做一些宣传，并没有真正地落实。又比如，法治社会应该是一个公平、平等的社会，而不应该是特权的社会，不同形式的特殊利益集团、特殊利益群体，会严重伤害社会的平等和公平，而解决这些问题，则需要在政治、经济、社会、文化等领域进行一系列的体制改革，破除特殊利益集团、特殊利益群体对权力的垄断，对利益的垄断，对真理的垄断，对社会的垄断。再比如，法治社会需要司法公正，而实现司法公正，就需要从受干预的司法转向独立审判的司法，这就需要以香港为借鉴，对司法体制进行一系列的改革和创新，加快司法领域去行政化、去地方化的步伐，实现中央确定的司法体制改革的目标。另外，从香港的法治社会的建设经验来看，实现法治社会需要发挥媒体的独特的监督作用，而媒体监督作用的真正发挥，就需要实现从媒体管制向媒体自由的转变。为此，就要真正落实《中华人民共和国宪法》第三十五条规定的公民的言论、出版自由的基本权利，就要对现有的意识形态、文化、网络等管理体制进行大胆的改革，真正落实国家宪法规定的公民权利，等等。

在大湾区进行法治社会的制度创新，建设大湾区真正的法治社会，从根本上讲就是真正落实中央确定的“依法治国”等一系列重大原则和方针。“依法治国”一直是中国共产党治国理政的重要指导思想，是新时期中国特色社会主义思想的重要组成部分，中共中央还专门出台了《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。大湾区对法治

社会的制度创新应坚决贯彻党和国家对法治社会、法治国家建设的基本原则，不能让建设国际一流湾区的目标成为一句空话。

第三节

2047年后大湾区“一国两制”的前景和展望

对香港实行“一国两制”“五十年不变”的基本国策，是邓小平同志20世纪80年代初做出的伟大决策。从1997年香港回归至今已经20多年了，到2047年以后，国家对香港“一国两制”的基本方针会不会改变呢？这是粤港澳大湾区在规划建设和发展过程中，在中国进一步改革开放的历史进程中，不得不关心、关注和思考并勇敢直面的重大问题，这也是时代赋予大湾区的历史责任。

40多年前，在中国改革开放之初，邓小平同志勇于做出香港资本主义制度“五十年不变”的战略决策，不应该看作随意的政治表态，更不应该看作应对中英谈判、保持香港过渡时期稳定的权宜之计。邓小平同志提出“五十年不变”的战略决策，充分体现了邓小平同志对我国改革开放前景、国家经济发展前景、中国在国际上的中心地位前景等重大战略问题强大的决心和基本判断，以及对中国特色社会主义制度自我变革、自我完善的自信。按照邓小平同志的判断，到2047年左右，即新中国成立100周年之际，随着中国的改革不断地深化，中国的经济制度、体制、机制、政策及生活方式已经全面与世界接轨了。随着经济的不断发展，中国将成为中等发达国家。随着开放的不断发展，中国在国际上的地位已经无与伦比了。到2047年这样的历史节点，中国内地的社会主义制度已经成熟，香港的资本主义制度还有什么改变的理由呢？邓小平同志在1987年曾经讲过“香港在一九九七年回到祖国以后五十年政策不变，包括我们写的基本法，至少要管五十年。我还要说，五十年以后更没有变的必要”。邓小平同志还说“社会主义国家里允许一些特殊地区搞资本主义，不是搞一段时间，而是搞几十年、成百年”，“大陆在下个世纪，经过半个世纪以后可以实行普

选”。应该说邓小平同志的判断和自信，已经被中国改革开放40多年和香港回归20多年中国经济社会发展的实践所验证。(注)

但是，世界上的事情是复杂的，香港和内地以及全世界每时每刻都在发生变化。事实上，香港回归20多年来，内地和香港各自的制度已经发生了很大的变化。未来30年后，在粤港澳大湾区内，“一国”肯定是不会有任何变化的，但“两制”是否会有可能发生什么变化？大体上，也许会出现以下三种选择。

一、维持现状的“一国两制”

未来若干年内，在“一国”的前提下，大湾区内香港、澳门和珠三角九城市之间的经济联系合作进一步密切，人员的交流进一步增加和更加便捷，深圳、广州的经济发展规模在总量上超过香港，人民群众的生活水平、生活环境等都有很大的提高和改善，个别地区接近香港和发达国家的现代化水平，等等。但总体上，香港、澳门和珠三角九城市不仅继续保持两种政治制度，而且经济、社会、文化仍然处在两种不同的制度、体制和政策体系之中，两个地区仍然处于铁丝网的物理隔离和互联网的信息隔离之中，人员、资金、货物、信息仍然不能自由流动。

二、以香港、澳门制度为主体，以国际化为导向的“一国一制”

随着大湾区珠三角九城市改革开放和国际化的进程进一步加快，大湾区在保持“一国”的前提下，在保持中央与香港在某些政治领域特殊关系的同时，整个粤港澳大湾区基本实施香港的自由港政策，并整个纳入世界经济体系之中。大湾区内实行人员、货物、资金、信息的

自由流动，在经济、法律、社会、文化等领域逐步融为一体，逐步形成大湾区经济社会共同体和居民生活圈。在进行一系列大胆的改革探索和制度创新的基础上，粤港澳大湾区逐步形成以“一个国家”和共产党领导为前提，以国际化为导向，以香港、澳门现有经济、社会、文化制度为主体，同时兼有内地经济、社会、文化体制某些特征的特殊的基本的政治、经济、社会、文化的新的社会形态。

三、以珠三角九城市的制度为主体，以香港、澳门纳入中国内地经济、社会、文化体系为导向的“一国一制”

近些年来，随着包括珠三角九城市在内的内地经济迅速发展，香港、澳门尤其是香港在国家经济中的地位不断地下降。香港在产业升级以及社会民生等方面出现了一些困难，深圳和广州的经济实力赶超香港，珠三角乃至整个国家的经济发展模式被某些人称为“中国模式”而受到某些方面的追捧。加上近些年社会意识形态领域保守思想和势力抬头，因此，未来粤港澳大湾区在发展过程中，可能会在经济方面通过给香港一些特殊政策，使香港分享部分珠三角经济社会发展的市场红利，使香港经济越来越依赖内地，越来越纳入内地的经济发展体系和模式之中。在经济逐步内地化的同时，社会、文化等领域，香港也逐步向内地的体制和政策靠拢，甚至在政治领域，可能以消除“港独”为理由，对《中华人民共和国香港特别行政区基本法》确定的中央与香港的特殊政治体制和政治安排做出一些重大调整。而在意识形态方面，也有可能以香港核心价值观为西方的普世价值观为由，采取不同的方式使香港的教育、文化及价值观念逐步被内地的意识形态所渗透和替代。这样逐步使粤港澳大湾区内形成以珠三角九城市的现行制度为主体，以纳入内地经济、社会、文化体系为导向，同时适当保留

部分香港制度要素的特殊的社会形态。这种社会形态在名义上可能仍然被称为“一国两制”，但实质上已经是“一国一制”。

以上是大湾区30多年后三种可能的发展方向，但最终前景如何，实际上不仅取决于大湾区内珠三角九城市的意志和愿望，不仅取决于香港、澳门同胞的意志和愿望，更重要的是取决于中国未来改革开放和国家发展的方向，取决于中国共产党和社会主义制度未来自我革新、自我完善的历史进程。如果未来30多年国家仍然坚持改革开放的大方向，并坚定不移地推进政治、经济、文化、社会、生态领域的全面改革，实行更大范围、更多层次的对外开放，并真正发挥香港、澳门地区在国家改革开放中的独特优势，大湾区就可能通过未来30多年的制度创新，实现以国际化为导向的“一国一制”，使30多年后的粤港澳大湾区真正成为经济、政治、文化、社会、生态等全方位世界一流的、国际化的、一体化的大湾区，为国家的改革开放、经济发展和全面实现现代化做出历史性的贡献。

然而，不管未来国家的发展向哪个方向变化，作为创造了世界经济发展奇迹的香港，作为引领中国改革开放先河的珠三角城市群，在大湾区未来建设和发展过程中，都应该发扬过去的敢闯敢试、敢冒风险的精神，审视自己的历史使命，尽最大努力进行大胆的制度创新，实现未来大湾区发展的美好前景和宏伟目标，使若干年后的粤港澳大湾区，不仅在经济发展、物质生活上赶超世界先进水平，成为与纽约、东京大湾区并驾齐驱的国际一流的大湾区，而且在民主、法治、自由等社会文明建设方面也登上世界文明的高地，使大湾区6 672万居民充分分享人类创造的世界物质文明与精神文明的成果，并为国家和世界物质文明与精神文明的发展做出更大的贡献。

2047年后，粤港澳大湾区的前景更美好！

---

1. 邓小平，邓小平文选（第3卷）［M］.北京：人民出版社，1993.

参考文献

［1］ 国家信息中心课题组。内地与香港经贸合作十五年报告［J］.经济研究参考，2012（68）.

［2］ 陈广汉，张光南，卢扬帆。回归后香港经济发展的成就、问题与对策［J］.亚太经济，2017（4）.

［3］ Louis Pauly.香港作为国际金融中心：回顾与前瞻［R］.香港汇贤智库，2011.

［4］ 何泺生. 2017香港长远竞争力研究［R］.香港汇贤智库，2017.

［5］ 香港愿景。香港愿景十大政纲：对下届行政长官的建议，2017.

［6］ 罗国祥，叶家齐. 公共财政状况及政策建议［N］.信报财经新闻，2017-03-25.

［7］ 徐立之，伦嘉欣，张恩荣。香港创新科技业概况研究报告［R］.团结香港基金，2015.

［8］ 陈智思，黄元山，谢家驹，等。社会创新、惠泽香港：英国经验与社会效益评估的重要性［J］.团结香港基金，2016.

［9］ 刘遵义，水志伟，熊艳艳。发挥香港潜力、再创经济奇迹［R］.团结香港基金，2016.

［10］ 廖柏伟，林洁贞，水志伟。迎接时代变迁：与内地经济并进［R］.团结香港基金，香港政策研究院，2016.

［11］ 黄元山，水志伟，曾圣宇，等。乐龄科技概况报告［R］. 团结香港基金，香港政策研究院，2017.